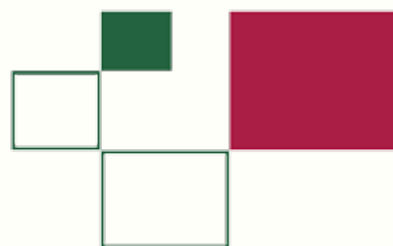




**A KORRUPCIÓELLENES MUNKACSOPORT
CIVIL TAGJAINAK
A 2024. ÉVRE VONATKOZÓ
ÁRNYÉKJELENTÉSE**

Budapest, 2025. április



TARTALOM

Az Árnyékjelentés keletkezése	3
1. Bevezető.....	5
2. A Közpénzek Almunkacsoport jelentése	7
2.1. A hatékonyság biztosítása	7
2.1.1. Korrupciós kockázatok a közbeszerzések területén	7
Egyajánlatos közbeszerzések	8
Hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások	9
Kbt. 115. § szerinti eljárások	9
Keretmegállapodások	10
Összeférhetetlenség	12
A közbeszerzésen kívül eső beszerzések.....	12
2.1.2. Korrupciós kockázatok a támogatások területén	13
Kiemelt típusú pályázatok.....	14
Vissza nem térítendő támogatások	15
Anonim pályázatkészítők	16
2.2. Közpénzek átláthatósága.....	16
2.2.1. Magántőkealapok	17
2.2.2. Esélyegyenlőség biztosítása	18
3. Az Átláthatóság és Etika Almunkacsoport jelentése	20
3.1. Információszabadság	20
3.1.1. A közpénzek felhasználásának átláthatósága és a közérdekű adatok megismerhetősége.....	20
3.1.2. A közérdekűadat-igénylések és közérdekű adat kiadása iránti perek.....	21
3.2. Vagyonyilatkozatok	23
3.3. Forgóajtó, lobbizás, összeférhetetlenség	24
3.4. Etikai kódexek.....	25
3.5. Jogalkotás transzparenciája.....	26
3.6. Politikafinanszírozás	28
4. A Korrupcióellenes Fellépésért felelős Almunkacsoport jelentése.....	30
4.1. A korrupció elleni küzdelem általános értékelése.....	30
4.2. A közérdekű bejelentők védelme	32
4.3. Külön eljárás a korrupciós bűncselekmények esetében	33
4.3.1. A külön eljárás lényege	33
4.3.2. Az ügyforgalmi adatok	34

4.3.3.	Javaslatok a külön eljárással kapcsolatban	35
	A tárgyi hatály	35
	A jogorvoslati jog.....	36
	A vádindítvány megalapozottságának kérdése	36
	A közzétételre vonatkozó javaslat	37
4.3.4.	Igazságügyi integritás terv előrehaladása.....	37
4.3.5.	A külön eljárás alkalmazási tapasztalatainak összegzése	38
5.	Összefoglalás	39

AZ ÁRNYÉKJELENTÉS KELETKEZÉSE

A Korrupcióellenes Munkacsoportot (KEMCS) létrehozó, az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 53. § értelmében a *“Munkacsoportnak a korrupcióellenes küzdelem területén tevékenykedő független, nem kormányzati szereplőket képviselő tagjai jogosultak **árnyékjelentést** készíteni, amelyet a Munkacsoport és a Hatóság honlapján – a Munkacsoport éves jelentésével azonos helyen – annak Kormány felé történő megküldésével egyidejűleg nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni.”*

A jelen dokumentumot a KEMCS nem kormányzati szereplőket képviselő civil tagjai készítették. A munka célja az volt, hogy a leírtak képezzék a KEMCS egésze által létrehozandó éves jelentés kiinduló anyagát.

A KEMCS teljes tagsága 2025. február végén kapta kézhez a dokumentum lezárt kéziratát. Azonban az állami szervezetek által a KEMCS-be delegált tagok a civil jelentéstervezet tartalmának döntő részét elvetették, és – a civil tagok által megfogalmazott néhány javaslatot is átvéve – párhuzamosan elkészítettek egy általuk preferált szövegezésű jelentéstervezetet. A KEMCS elnöke a 2025. március 12-re kitűzött plenáris ülése előtt egy nappal kezdeményezte, hogy ne kerüljön napirendre a kétféle éves jelentéstervezet elfogadásáról történő szavazás, hanem 2025. április 30-i határidőre készüljön egy egységes, konszenzussal elfogadható jelentés.

Az egységes jelentéstervezet kidolgozása – kölcsönös megállapodás alapján – a civil javaslatból indult (volna) ki, és ehhez kellett (volna) az állami oldalnak kiegészítő/módosító észrevételeket tennie. A civil tagok többszöri sürgetése és felszólítása után, húsvét előtt, 2025. április 17-re készült el az állami oldal „egyesített” javaslata. Ez – a megbeszéltektől eltérően – az állami tagok által készített tervezetet egészítette ki a civil jelentésből átvett, szövegkörnyezetükből kiragadott, és ezért sokszor nehezen értelmezhető bekezdésekkel. Mivel az így előállt tervezet tartalmi és szerkesztési szempontból egyaránt nagyon távol esett a civil oldal eredeti elképzeléseitől, a rendelkezésre álló szűk időkeretben a civil tagok ezt nem tekintették részleteiben értékelhetőnek.

A KEMCS április 30-i ülésén két jelentéstervezet került előterjesztésre és szavazásra: a fenti módon készített „egyesített” jelentéstervezet és a civil tagok által készített eredeti tervezet. A szükséges többségi szavazatarány hiányában azonban egyik tervezet sem került elfogadásra – az „egyesített” verziót csak az állami delegáltak támogatták, míg a civil verziót nyolc civil tag támogatta, egy tartózkodás mellett. A KEMCS elnöke mindkét esetben tartózkodott. Ilyen módon a KEMCS-nek jelenleg nincsen elfogadott, a 2024. évre vonatkozó hivatalos jelentése.

A nem kormányzati szereplőket képviselő KEMCS tagok, élve a 2022. évi XXVII. törvény 53. §-ban biztosított lehetőséggel, úgy döntöttek, hogy az általuk készített eredeti dokumentum egészét változatlan tartalommal, Árnyékjelentésként nyilvánosságra hozzák.

Az Árnyékjelentésben leírtakkal egyetért és annak publikálását támogatja:

Dr. Fázsi László
Dr. Hegedűs Mihály
Katus Eszter
Dr. Kutasi Gábor
Dr. Ligeti Miklós

Sándor Tamás
Dr. Várady Szilvia
Dr. Vincze Orsolya

Az Árnyékjelentés kidolgozásában közreműködött, de a szavazáskor tartózkodását jelezte:

Dr. Polgár Adrienn

Az Árnyékjelentésben található javaslatok között szereplő, a KEMCS teljes tagságára vonatkozó olyan kifejezések, mint „KEMCS”, „KEMCS tagok”, illetve „KEMCS tagjai” – az előzőekben kifejtett okokra figyelemmel – a KEMCS civil tagjaira szűkített gyűjtőnévként értelmezendők. Ugyancsak a dokumentum eredeti céljára – azaz az állami és civil tagok közös jelentése létrehozásának a szándékára – utal a KEMCS logójának és arculati elemeinek használata.

1. BEVEZETŐ

A KEMCS 2025-ben harmadszorra publikálja éves jelentését. A két előző jelentésnek gyakorlatilag nem volt értékelhető visszhangja. A jelentésekben leírtak utóhatását vizsgálva megállapítható, hogy leginkább a KEMCS munkájában résztvevő az állami szervezetek delegáltjai által felvetett kérdésekben történt némi pozitív előrehaladás. Az állami szervezeteknek azonban önálló feladata a korrupcióval kapcsolatos kérdéskörök kezelése és azok megvalósításának folyamatos monitorozása. Ebből kifolyólag az éves jelentésekben az állami oldal által tett megállapítások ugyan a KEMCS vizsgálódási területére esnek, de tulajdonképpen függetlenek a KEMCS tevékenységétől. A KEMCS civil tagjainak észrevételei az előző jelentésekben alulreprezentáltak maradtak, lényegében a nem-konszenzusos javaslatok felsorolásában kaptak csak helyet. Amiket aztán a kormány szintű értékelés rendre el is vetett.

Mindezek alapján a KEMCS léte, tevékenysége és elfogadottsága mind a közéletben, mind pedig az államigazgatáson belül bizonytalan. Úgy tűnik a KEMCS szükségessége és feladata leginkább az, hogy a megalapításával és működésével a kormány megfelelhessen az Európai Unió egyik előírt elvárásának.

Az előző két éves jelentésben részletesen bemutatásra kerültek a korrupció visszaszorítását célzó

- jogszabályi környezet elemei (törvények, rendeletek, utasítások),
- az érintett állami és kormányzati szervezeti egységek hierarchiája és hálózata (minisztériumok, hatóságok, hivatalok),
- az állami szereplők működési előírásai, stratégiák és cselekvési tervek,
- a kapcsolódó részletes adatbázisokból nyert fókuszált statisztikák.

Az eddigi jelentések szövegének általános kicsengése egyértelműen azt sugallta, hogy a korrupció területén Magyarországon tulajdonképpen minden rendben van. A korrupció elleni küzdelemben résztvevők lefedik az összes stratégiai pontot, mindenkinek megvan a jól szabályozott feladata, minden közreműködő hatékonyan munkálkodik és kimutathatóan pozitív irányba haladnak a dolgok. A kisebb hiányosságok pedig majd az ellenőrzések fokozásával könnyen javíthatók.

Ugyanakkor a mindennapok érzékelhető valósága távol esik a korábbi jelentésekben a korrupcióról vetített ilyen idealizált képtől.

Az utóbbi években a társadalom korrupció-érzete fokozódott. A rendelkezésre álló számos, részben nagymintás, részben szakértői felmérés (pl. az Eurobarometer évente elkészülő lakossági és üzleti korrupciós attitűdvizsgálatai, a Német-magyar Kereskedelmi és Iparkamara évenkénti konjunktúrakutatásai, valamint a Világgazdasági Fórum Executive Opinion Survey tanulmánya) azt támasztja alá, hogy Magyarország lakosai kiemelten súlyos problémának tekintik a korrupciót és nem bíznak abban, hogy az állami szervek tisztességgel és pártatlanul teljesítik a korrupció megfékezésére vonatkozó kötelezettségeiket. Kirívóan alacsony a közbeszerzések megbízhatóságába, valamint a korrupció elleni szabályok gyakorlati végrehajtásának hatékonyságába és elfogulatlanságába vetett közbizalom. A Transparency International által minden évben elkészített felmérés, a Korrupció Érzékelési Index eredményei is azt mutatják, hogy a szakértők és az üzleti vezetők nagyon kevésbé megbízhatónak tartják Magyarország korrupcióval szembeni teljesítményét: Magyarország 2024-ben harmadjára bizonyult az Európai Unió korrupcióval leginkább fertőzött tagállamának.

A hazai és külföldi szakirodalom „kleptokráciaként” írja le azt a módszert, ahol az állami és magánszektor közötti üzletek jelentős része átláthatatlan és kiemelt haveri köröknek, oligarcháknak és pártkatonáknak messzemenően kedvez. Ezeket a vélekedéseket erősítik az utóbbi egy-két év alábbi jelenségei és eseményei is, amelyeknek komoly hazai és nemzetközi negatív visszhangja van/volt:

- a 2020 óta fenntartott veszélyhelyzeti kormányzás, valamint a kiemelt beruházásokká való minősítés alapján a közpénzek rendeleti úton való, ellenőrizetlenül történő felhasználása;
- ezermilliárd forintos nagyságrendű állami közvagyon és számos állami közfeladat kiszervezése a kormány iránt lojális személyek irányítása és felügyelete alá tartozó közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokba;
- kormányközeli építőipari cégektől pályázat nélkül vásárolt 600 milliárdos irodakomplexum, amely ilyen áron egyébként piacképtelen lenne;
- kastélyok magánkézbe való átjársása;
- fővárosi pályaudvarok ingatlanainak magánkézbe történő átadásának terve;
- sok száz milliárdos autópálya- és hulladékkezelési koncessziók kormányközeli cégekhez juttatása évtizedekre;
- a budapesti mini-Dubaj ingatlanpanama;
- pozícióban lévő miniszter szövetségi szankciós listára való helyezése korrupciós okok miatt;
- külföldön korrupciós vád alá helyezett politikusoknak menedékjog biztosítása.

A KEMCS-nek nincsen jogosítványa, sem eszköze arra, hogy konkrét ügyekben vizsgálódjon, majd tegyen megállapításokat és vonjon le következtetéseket. A KEMCS munkáját, de általában a korrupcióról alkotható, mérvadó vélemény kialakítását is nagyban hátráltatja, hogy saját költségvetés és források hiányában a KEMCS nem tud kifejezetten a korrupcióra irányuló komoly, átfogó, tudományosan megalapozott felmérést megrendelni. Egyéb állami szervezet esetében pedig – úgy tűnik – nincsen ilyen tanulmány elkészítésére vonatkozó politikai akarat.

2024-ben a KEMCS két formális akciót kezdeményezett:

- A 2022. évi XXVII. törvény (Eufetv.) egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatára vonatkozó kezdeményezés ugyan pozitív visszajelzést kapott, de egy év alatt nem sikerült a folyamatot lezárni.
- A KEMCS civil tagjainak státuszára vonatkozóan a Szuverenitásvédelmi Hivatal (SZH) felé egy állásfoglalás kérés került elküldésre. Erre csak egy általánosan dorgáló és lekicsinylő hangú válaszlevél érkezett, amely semmilyen érdemi választ nem tartalmazott a feltett konkrét kérdésre vonatkozóan.

A KEMCS működésére nézve bizonytalanságot okoz, hogy 2025. januárjában ügyészégi eljárás indult az Integritás Hatóság elnöke ellen, aki egyben a KEMCS elnöke is.

Több mint kétéves működés után a KEMCS státusza labilis, pozíciója súlytalan. A KEMCS 2024. évi egyensúlyvesztését az is jelzi, hogy a KEMCS plenáris megbeszéléseken túl, a korábbi években megszokott almunkacsoporti ülések megszűntek és az almunkacsoportok szintjén csak a civil tagok időnkénti konzultációja képezte a munkavégzés alapját.

2. A KÖZPÉNZEK ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE

A hazai és az EU adófizetőktől származó állami és önkormányzati bevételek (a közpénzek) magántulajdonban lévő vállalkozások, vagy magánemberek felé történő elköltésének két legjellemzőbb formája a közbeszerzési eljárások lebonyolítása, valamint a különböző támogatások megítélése (pályázatokon keresztül, vagy anélkül) és kifizetése. A közpénzeknek a gazdaságban betöltött rendkívül fontos, sokszor domináns szerepét az alábbi adatok jellemzik:

- A közbeszerzések értékének nagysága 2024-ben 3691 milliárd forint volt.
- Az EU támogatású Széchenyi Terv Plusz programban 2024-ben megítélt támogatások volumene 2168 milliárd forint volt.
- A hazai költségvetési támogatások éves nagyságára vonatkozóan nehéz egyértelmű adatot találni. Az Államkincstár adatbázisa szerint 7845 milliárd forint volt a 2024-ben megítélt támogatások összege. Ezt azonban fenntartással kell kezelni, ugyanis a megítélt hazai támogatások és az EU pályázati támogatások között átfedések is vannak.

A közpénzek elköltésének két legfontosabb meghatározója:

- a hatékonyság biztosítása mind a beszerzések, mind pedig a támogatások esetén,
- az átláthatóság biztosítása.

Mindkét fenti indikátor esetében jellemző az, hogy a normálistól való eltérésük **erősen korrupció-gyanús hatások érvényesülését jelzi**. Az alábbiakban kiemelünk néhány olyan – sokszor már az előző évi jelentésekben is kritizált – jelenséget, amelyek erősíthetik a korrupciós érzetet. A leírt lehetőségek és gyakorlatok torzítják a közpénzek pártatlan, semleges elosztását, lehetővé téve egyes kiemelt csoportok prioritizálását és komoly vagyonokhoz való juttatását, azaz a korrupciót.

2.1. A hatékonyság biztosítása

A közbeszerzések hatékonyságánál azt vizsgáljuk, hogy mely tényezők járulhatnak hozzá ahhoz, hogy a közpénzen beszerzett áruk, szolgáltatások és építési beruházások jó minőségűek és megfelelő ár/érték arányúak legyenek.

A támogatások esetében a hatékonyságot az jelezheti, ha ténylegesen megvalósul és olyan minőségben valósul meg a támogatott projekt, mint amit a kedvezményezett a pályázatában vállalt.

2.1.1. Korrupciós kockázatok a közbeszerzések területén

Egy közbeszerzés – az általános beszerzésekhez teljesen hasonlóan – akkor lesz hatékony, ha a gazdasági szereplők közül tényleges versenyhelyzetben kerül kiválasztásra a nyertes ajánlattevő. Verseny nélkül ugyanis nem valósulhat meg minőségi, megfelelő ár/érték arányt képviselő beszerzés.

Az ajánlattevői oldalon a versenykorlátozás sokféle módon valósítható meg. Kiemelkedően nagy beszerzések esetén a piaci szereplők között létrejöhetnek a verseny tisztaságát sértő és ezért szankcionálható, jogi értelemben vett kartellek. De sokkal mindennapibb az, hogy nem kell semmilyen explicit koordináció az ajánlattevők között: Mindenki tudja a dolgát, a nyertes előre ismert, ő már jó ideje ki lett választva és ezt a többiek elfogadják. Sőt támogatják a vevő által preferált győztest a túlraozott ajánlataikkal, a késve beadott ajánlatokkal és a visszalépésekkel, vagy a „véletlenül” kizárást jelentő hibát tartalmazó ajánlatukkal.

-
- ⚠ 1. Javasoljuk annak vizsgálatát, hogy a kartellekre és egyéb versenykorlátozó magatartásra irányuló állampolgári panaszok és bejelentések alapján miért csak elenyésző számú GVH eljárás indul versenyjogi jogsértés miatt. Javasoljuk a bejelentésekkel kapcsolatos döntések és a döntések mögötti indokok nyilvánosságra hozatalát.
-

A versenykorlátozással szemben az ajánlatkérői oldalnak elvben szögesen ellentétes az érdeke, itt a piaci verseny erősítését kellene alapvető fontosságúként képviselni. A valóságban azonban ez számos alkalommal nem érvényesül.

A közbeszerzések esetén korrupciós kockázatot jelenthet az, ha nem egyenlő pozícióból indulnak az ajánlattevők. Az ajánlatkérő által **előre kiválasztott, kedvezményezett ajánlattevőnek** sokkal több információja van a még csak tervezett beszerzésről, mint a többi versenytársnak. És ez az információ könnyen behozhatatlan előnnyé konvertálható: gyorsabban tud szállítani, nagyobb gyártói árkedvezményt tud elérni, pontosan ismerheti a beszerzés tervezett értékét, általában nagyobb beruházási helyismerete van. A preferált ajánlattevő gyakran nem is titkolja versenytársai előtt azt, hogy az adott eljárásban őt tekintsek privilegizált befutónak. A többiek ezt szokásosan elfogadják, bízva abban, hogy fordított esetben, az ő projektüknél is együttműködők lesznek a többiek.

-
- ⚠ 2. Javasoljuk, hogy készüljön gyakorlati segédanyag/útmutató a versenyt korlátozó rossz, és megengedhetetlen gyakorlatokról. Ugyanakkor az is bemutatható hogyan lehet az adminisztrációs terheket csökkenteni, az eljárást gyorsítani és a KKV-kat támogatni. Az útmutatóban javasoljuk példatárszerűen megadni, hogy az ajánlatokban/eljárási cselekményekben melyek a vizsgálandó, korrupciós gyanúra utaló jelek. Javasoljuk, hogy az útmutatóban kifejezetten hívják fel az ajánlatkérőket a Kbt. szerinti szignalizációs kötelezettségükre.
-

Egyajánlatos közbeszerzések

A közbeszerzési eljárások esetén a versenyhelyzet megteremtését az EU és a Közbeszerzési Hatóság is kiemelt fontosságúként értékeli. Ennek egyik mutatószáma az egyajánlatos közbeszerzések számának és arányának értéke. Az éves idősorokban ezek csökkenő tendenciát mutatnak, de a nagyobb értékű, uniós eljárások, továbbá a piaci szegmens nagy részét lefedő központi keretmegállapodások közötti egyajánlatos beszerzések értékének aránya még 2024-ben is igen magas (az ilyen közbeszerzések teljes értékének 25%-a 2024-ben egyajánlatos eljárások keretében került kifizetésre).

Azonban a statisztikákban szereplő egyajánlatos beszerzések számainak pozitív irányú elmozdulását nem lehet feltétlenül versenyhelyzeti javulásként értékelni. Ugyanis a több ajánlat sem feltétlenül jelent tényleges versenyt.

Az ajánlatkérők egyik kiemelt feladata, hogy gondoskodjanak lehetőség szerint több beérkező ajánlatról, mely a részvételi feltételek versenysemleges meghatározásával javítható.

-
- ⚠ 3. Javasoljuk, hogy az egyajánlatos eljárások összegzése tartalmazzon olyan összefoglaló szöveges részt, ami elemzi, hogy a piaci helyzetet tekintve mennyire reális, indokolható és elfogadható, hogy az eljárásban csak egy ajánlat érkezett, illetve a korábban jellemzően egyajánlatos szektorokban hogyan alakult a két ajánlattevős eljárások száma, továbbá melyek azok a jelek, amelyekből egyértelműen arra kell gondolni/gyanakodni, hogy a másik ajánlat csak „támogató” ajánlat.
-

Egyajánlatos beszerzés leginkább olyankor fordul elő, amikor valóban monopolizált a piac és valóban nincs alternatíva. Az olyan nyilvánvalóan túlspecifikált, személyre szabott ajánlatkérések, amik eleve kizárnák az alternatív ajánlatok benyújthatóságát, talán mára ténylegesen ritkultak. Más kérdés, hogy az adott eljárásban beérkezett több valós ajánlat között számos eszközzel lehet segíteni az előre preferált ajánlatot.

Hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások

A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos (HNT) eljárások lefolytatásának jogosultsága és hasznossága bizonyos területeken és bizonyos körülmények között nem kérdőjelezhető meg.

A HNT eljárások (számuk évente nem túl magas) esetében figyelembe kell venni, hogy ezek erősen versenykorlátozók még akkor is, ha szokásosan több ajánlattevőt meghívunk. A zárt ajánlattevői csoportban fokozottan érvényesülhet a fiktív ajánlattevői szerep, azaz, hogy a preferált ajánlattevő mellett a többi meghívott csak statisztaszerepet tölt be.

A korlátozott versenyhelyzetben kiválasztott nyertes ajánlattevővel kapcsolatosan gyakran nem is az a legnagyobb probléma, hogy az adott beszerzést esetleg a piacinál magasabb áron nyerte meg. Távolosan jóval nagyobb korrupciós veszélyt jelent, ha egy szállító egy számára kedvezővé tett HNT eljárásban megalapozza a jelenlétét egy intézménynél, ezzel szinte behozhatatlan előnyre tehet szert a követő, sokszor sokkal magasabb értékű és akár nyílt közbeszerzési eljárásokban is.

-
- ⚠ 4. Javasoljuk, hogy az adott HNT eljárás engedélyezésének indoka kerüljön bele az EKR adatbázis rekordjaiba. Így az egyes indokok alapján szűrhetővé válnának az adott időszak HNT eljárásai.
-

Kbt. 115. § szerinti eljárások

A legfeljebb 300 millió forint értékű hazai forrásból megvalósítandó építési beruházások lefolytatása a Kbt. 115. § alapján kivételes eljárás keretében, egyfajta versenykorlátozó módon történhet. Ez a kivételes kezelés olyan előnyök biztosítását jelenti, hogy ezek az eljárások gyorsabban, kevesebb adminisztrációval bonyolíthatók. Az eljárásformát legtöbbször az önkormányzatok veszik igénybe.

A versenykorlátozás abban testesül meg, hogy az ajánlatkérő jogosult az ajánlattételi felhívást csak öt, általa kijelölt gazdasági szereplőnek megküldeni. Így kialakulhat a meghívandók rögzített listája és ezen körben gyakran azonos lehet a nyertes ajánlattevő személye. Az önkormányzatok körében favorizált eljárásrend ezáltal korrupciós kockázatként jelenhet meg. Számos önkormányzat saját „udvari” építőcége(ke)t alkalmaz, aki(k) aztán a Kbt. 115. § szerinti eljárásokban rendre győztesként szerepelnek.

-
- ⚠ 5. Javasoljuk, hogy Kbt. 115. § szerinti eljárások összegyűlt tapasztalatai és statisztikai elemzése alapján az ajánlattételre felkért gazdasági szereplők kiválasztásának elvárt elveiről, a kötelező rotációról az ajánlatkérők számára egy célzott, gyakorlati segédanyag/útmutató készüljön az eddigieken felüli nagyobb részletezettséggel (beleértve a „teljesítésre képes, szakmailag megbízható” követelményhez kapcsolódó használható javaslatokat, esetleg kiegészítve a felkért gazdasági szereplők függetlenségének elvárásával).
-

A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium által 2024-ben készített, a Kbt. 115. § szerinti eljárásokról szóló összefoglaló elemzés hasznos és részletes információkat tartalmaz. Az elemzés alapvetően azt hangsúlyozza, hogy a Kbt. 115. § szerinti eljárások száma és értéke az összes közbeszerzési eljárás számához képest nagyon csekély. Ez vitathatatlan. Ugyanakkor a valódi nagyságrendet a saját „súlycsoporttal”, vagyis a nemzeti eljárásrendben lefolytatott építési beruházás tárgyú eljárások adataival való összehasonlítás adja. Az elemzésben is szerepel, hogy ebben a kategóriában 30%-ot meghaladó a Kbt. 115. § szerinti eljárások aránya – ez pedig már nagyon is jelentősnek tekinthető.

- ⚠ 6. Javasoljuk, hogy a Kbt. 115. § szerinti eljárások esetében készüljön olyan összefoglaló statisztika, amely a darabszámok mellett az ilyen eljárások értékadatait is elemzi. Javasoljuk továbbá, hogy a 115. § szerinti eljárások nyertes ajánlattevőit feldolgozva olyan statisztika is készüljön, amelyben azok a TOP20 ajánlattevők szerepelnek, akik a legtöbbször, illetve legnagyobb értékben voltak nyertesek az adott időszak 115. § szerinti eljárásaiban és ők mely ajánlatkérők eljárásaiban.
-

Az eljárást megnehezítheti az is, hogy az ajánlattevők azonos érdekeltségű (tulajdonosi hátterű) céghálókat alkotnak és az egyes közbeszerzési eljárásokban más-más aktuális, az érdekkörbe eső vállalkozás bevonásával pályáznak. Ezért a teljesebb kép kialakításához célszerű lenne a fentiek szerinti külön vizsgálat is, de szélesebb (pl. TOP50) rangsor kialakítása, majd a cégszűrés alapján ebben az azonos érdekeltségű cégek adatainak összevonása. Bár a kiválasztott gazdasági szereplők előzetes vizsgálata az ajánlatkérők részére előírás, az adott ágazatban végzett tényleges tevékenység, a gazdasági szereplők egymástól való gazdasági és tulajdonosi függetlensége konkrét jogszabályi előírásként történő megjelenítése elősegítheti a korrupciós kockázat csökkentését.

- ⚠ 7. Javasoljuk a Kbt. 115. § (2) bekezdés harmadik és ötödik mondata szerinti rendelkezés szigorítását például az alábbiak szerint: *„Az ajánlatkérő csak az **adott ágazatban tevékenységet végző**, teljesítésre képes, szakmailag megbízható és **egymástól független gazdasági szereplőknek** küldhet ajánlattételi felhívást. (...) Az ajánlatkérő a különböző eljárásokban ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők személyét **köteles** változtatni, annak **elmaradását indokolni kell**”*
-

Keretmegállapodások

A versenyhelyzet korlátozása szempontjából foglalkozni kell a központosított közbeszerzési szervezetek (Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság / KEF, Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. / DKÜ, Nemzeti Kommunikációs Hivatal / NKOH, Kormányzati Képzésszervezési Központ / KKSZK) által megkötött keretmegállapodásokkal is. Ez a módszer egy előzetes versenyeztetés

alapján kiválasztott, a közbeszerző szervezettel keretmegállapodást kötő ajánlattevői körre szűkíti a későbbi tényleges beszállítók körét.

A keretmegállapodások szállítói legtöbbször az adott piac legnagyobb, domináns vállalkozásai. A sokféle műszaki és adminisztratív előírásnak, az országos lefedettség és az időbeli rendelkezésre állás biztosításának kevesen tudnak megfelelni. A verseny ilyen módon való hosszú időre történő korlátozása biztosan nem jelent költséghatékonyságot, hiszen a monopol pozícióban lévő szállító nem dolgozik versenypiaci árazással. Megjegyzendő, hogy a keretmegállapodásokban az ár felfelé rögzített, azaz későbbiekben nem emelhető, mely értelemszerűen magában hordozza azt a többlet költség elemet is, hogy a gazdasági szereplő a piaci kockázatait előre beárazza.

Azok a cégek, amelyek nem kerülnek be egy keretmegállapodásba, több évre elesnek a legtöbb állami megrendeléstől. A kimaradó gazdasági szereplők referenciát sem tudnak szerezni, így a következő tenderen már erősen csökkennek az esélyeik.

⚠ 8. Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervezetek nagy értékű, egy teljes piaci szegmenst lefedő keretmegállapodást ne köthessenek egyetlen ajánlattevővel. Ha mégis ez történne, akkor részletes, nyilvános piaci elemzéssel támasszák alá az ilyen keretmegállapodások alapján kötött egyedi szerződések reális, piaci áron való teljesülését.

A javaslatban kért elemzésben legyen konkrét összehasonlítás arra vonatkozóan, hogy az adott konkrét megrendelés szerinti teljesítés a KM egyedi szerződése alapján milyen összegű ellenérték és teljesítési határidő mellett történt, illetve a piacon potenciális ajánlattevők ugyanazt a konkrét megrendelést ehhez képest milyen összegű ellenérték és milyen teljesítési határidő mellett tudnák vállalni. Ilyen összehasonlítás és elemzés nélkül az egy ajánlattevős keretmegállapodások fenntartásának közbeszerzési alapelvei megfelelése nem garantált.

Az egyszereplős keretmegállapodások teljesítése esetén jellemző számos alvállalkozó bevonása a tényleges teljesítésbe. Az EKR statisztikai táblázatai csak a keretmegállapodásokban szerződést kötő egyedüli szereplőkről jelenítenek meg adatokat. Azaz arról nincsen publikus információ, hogy az alvállalkozók közül ténylegesen ki vett részt az adott megrendelés teljesítésében. Ez pedig rontja az átláthatóságot, hiszen nem lehet pontosan megválaszolni azt, hogy egy adott gazdasági szereplő hány és mekkora értékű közbeszerzéseknek volt a beszállítója.

⚠ 9. Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervezetek hozzák nyilvánosságra, hogy az egyszereplős keretmegállapodásokban résztvevők a tényleges teljesítés során melyik alvállalkozójukat mekkora részben vonták be a teljesítésbe.

Van olyan gazdasági terület is, ahol nem annyira egyértelműen érvényesül néhány nagy szereplő dominanciája. Ilyen pl. a DKÜ által felügyelt IKT piac. Ebben a körben szinte nincsen egyszereplős keretmegállapodás. Itt más piackorlátozó technikák jelenthetnek korrupciós kockázatot. A kisebb cégek konzorciumokat alkotnak és a keretmegállapodás a konzorciumokkal jön létre. Mivel a keretmegállapodás első részében a gazdasági szereplők előre látják a keretmegállapodás keretszámát, legtöbbször pont annyi konzorcium alakul, hogy ez a szám lefedésre kerüljön. Így nem lesz árazási versenyhelyzet, hisz minden releváns gazdasági szereplő a keretmegállapodásban részes ajánlattevő lesz. A második körös közvetlen megrendeléseknél, illetve verseny újraindítások körében sem lesz valós árverseny, hiszen ekkor a kiválasztottak szűk csoportja között a hallgatóságos piacfelosztás jelentheti a korrupciós kockázatot.

⚠ 10. Javasoljuk, hogy a verseny előmozdítása érdekében az ajánlatkérők kizárólag több szereplős (minimum 5, vagy ténylegesen fentről nyitott pl. 99 keretszámú) keretmegállapodásokat kössenek és a többszereplős keretmegállapodásokban törekedjenek a versenyújrányítás arányának növelésére (azaz a közvetlen megrendelés arányának visszaszorítására), pl. a teljes keretmegállapodás értéke alapján előírt valamilyen arányszám alkalmazásával.

Az elérhető statisztikai táblázatok a keretmegállapodásokban résztvevő konzorciumokról csak, mint egységes szereplőkről jelenítenek meg adatokat. Azaz arról nincsen adat, hogy a konzorciumot alkotó gazdasági szereplők közül ki volt az adott intézmény megrendelésekor a tényleges szállító. Ez pedig erősen rontja az átláthatóságot is, hiszen nem lehet pontosan megválaszolni azt, hogy egy adott gazdasági szereplő mekkora értékű közbeszerzéseknek volt a szállítója.

⚠ 11. Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervezetek hozzák nyilvánosságra, hogy a keretmegállapodásokban részvevő konzorciumokon belül a tényleges teljesítés során melyik konzorciumi tag, illetve annak alvállalkozója milyen részt (db. szám, összeg, %-os arány) teljesít.

Dinamikus beszerzési rendszer (DBR) használata esetén is fontos, hogy az egyedi szerződések tartalmát és értékét pontosan lehessen követni az EKR-ben.

⚠ 12. Javasoljuk, hogy a DBR-eken belül kötött egyedi szerződések adatai (ajánlati felhívás tartalma, szerződéses összeg) is teljes körűen kerüljenek az EKR-ben rögzítésre.

Összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenség 2022. októberétől hatályos új szabálya kapcsán továbbra is bizonytalanság jellemzi a joggyakorlatot. Az új szabályok a gyakorlatban jellemzően annyiban jelennek meg, hogy az érintett személyek több nyilatkozatot írnak alá tipikusan a részletszabályok és az esetleges következmények pontos ismerete nélkül. Az összeférhetetlenséggel kapcsolatos gyakorlati bizonytalanság a KEMCS előző éves jelentéseiben is rögzítésre került, de ennek valódi feloldása a gyakorlatban máig nem történt meg.

⚠ 13. Javasoljuk, hogy az összeférhetetlenségre vonatkozó egységes joggyakorlat kialakításának ösztönzése érdekében az ajánlatkérők oldalán érintett személyek részére kerüljön bevezetésre a jogszabályi előírás átfogó, gyakorlati jellegű, célzott oktatása és azon való kötelező részvételük. Továbbá megsértése esetén kerüljön sor személyi szankciókra is. Emellett javasoljuk annak megfontolását is, hogy a szakmai szervezeteken, iparkamarákon keresztül az ajánlattevői oldal célzott oktatása is kerüljön bevezetésre.

A közbeszerzésen kívül eső beszerzések

A Kbt. 9. § (1) bekezdés ba), bb) alpontok szerinti esetekben (az állam biztonságához fűződő alapvető érdekek garantálása miatt), az Országgyűlés illetékes bizottsága a Kbt. alkalmazása alól felmentést adhat.

Ilyen módon történt például a Bevezetőben is említett, 600 milliárd forint értékben kormányközeli építőipari cégektől vásárolt iroda-komplexum beszerzése is.

A társadalom korrupciós érzetet csökkentené, ha a közbeszerzésen kívül eső beszerzések adatai – a publikálás számára redukált formában – elérhetőek lennének.

⚠ 14. Javasoljuk, hogy a védendő adatok és információk nyilvánosságra hozatala nélkül, a Kbt. alól mentesített beszerzésekről készüljön publikusan elérhető nyilvántartás, legalább a bizottsági döntés napja, az ajánlatkérő neve, a beszerzés tárgyának rövid meghatározása, illetve a szerződés értéke megadásával.

2.1.2. Korrupciós kockázatok a támogatások területén

A hazai és EU forrásokból származó támogatások célja rendkívül szerteágazó lehet:

- új munkahelyek létrehozása, meglévő munkahelyek megtartása
- kiemelt társadalmi célok segítése (oktatás, egészségügy, egyenlő elbánás segítése, rászoruló területek/rétegek felzárkóztatása stb.)
- lakossági csoportok támogatása (fiatalok, kezdő vállalkozások, hátrányos egészségi helyzetűek, nyugdíjasok stb.)
- ágazatok (mezőgazdaság, feldolgozó ipar, kiskereskedelem) támogatása
- új eredmények, technológiák létrehozása és bevezetése
- piacképes fejlesztések indítása
- védelmi célok megvalósítása

A meghirdetett támogatásokat szokásos módon nyilvános eljárásban, pályázat benyújtása, majd a megfelelés, valamint a vállalások értékelése után lehet megszerezni (bár vannak egyedi kormánydöntéseken alapuló, nagyértékű támogatások is).

Nem vitatjuk, hogy a támogatások döntő része megfelelő helyre kerül és a pályázatok kedvezményezettjei teljesítik a vállalásaikat. Ugyanakkor sajnos olyan pályázati projekttel is találkozhatunk, amelyek nem azt, nem ott és nem úgy teljesítenek, mint ahogy az vállalásra került (ha egyáltalán teljesül valami és nemcsak a pályázati előleg megszerzése volt a cél). Az ilyen projektek szinte mindig komoly média visszhangot váltanak ki és gyakran megalapozott korrupciós gyanú merül fel a kedvezményezettekkel szemben.

2024-ben az előző évekhez (különösen 2022-höz) hasonlítva szűkült az elosztható támogatások száma és összege, mind a hazai, mind pedig az EU-s konstrukciók körében. Erről pontos adatokat hazai esetben a <https://kpp.tcs.allamkincstar.gov.hu/> oldalon, míg az EU-s támogatások esetében a <https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/tamogatott-projektek> weblapon lehet kapni. Az előző évi KEMCS jelentésekben kifogásolt statisztika-készítési nehézségek feloldásában sajnos nem történt tényleges előrelépés.

⚠ 15. Javasoljuk, hogy az államháztartás központi és önkormányzati alrendszeréből folyósított támogatásokat és az európai uniós támogatásokat nyilvántartó adatbázisok statisztikai szempontból minél egységesebb formátumban kerüljenek kialakításra, illetve publikálásra. Jelenleg nagyon nehéz pl. annak az egyszerű kimutatásnak az elkészítése, hogy adott időszakban mely vállalkozások, szervezetek, önkormányzatok kapták összesítve a legtöbb számú, vagy legnagyobb kumulált értékű támogatást.

2024. közepén a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium háttérszerveként létrejött a Nemzeti Fejlesztési Központ. Az NFK kialakításának főbb céljai között szerepel az uniós források lehető leggyorsabb felhasználása a szabályossági keretek között, valamint a támogatási folyamatok működési hatékonyságát javítva a pályázó adminisztratív terheinek csökkentése.

⚠ 16. Javasoljuk, hogy az európai uniós támogatások folyósításának és a felhasználás szabályoknak megfelelő előrehaladásának felügyeletére létrehozott, hatékonyan működő monitoring bizottságok mintájára, azonos jellegű kialakítás lehetősége kerüljön megvizsgálásra a hazai forrású támogatások esetében is.

A Kbt. 5. § (2) és (3) bekezdései szerint közbeszerzési kötelezettség áll fenn támogatásból, vagy részben támogatásból megvalósuló beszerzések esetén. A Kbt. 5. § (3) bekezdés 2024. február 1-jén hatályba lépett rendelkezésével kapcsolatban azonban nincs egységes jogértelmezés, ezáltal nem egyértelmű, hogy pontosan mely típusú Európai Unióból származó forrásból történő finanszírozás eredményez közbeszerzési kötelezettséget. Az eltérő jogértelmezés hiánya jogbizonytalanságot és egyben magas audit kockázatot is jelent. Amennyiben valamelyik támogatott a megengedőbb értelmezés alapján nem bonyolít közbeszerzést és esetlegesen utólag derül ki, hogy kellett volna, úgy az a nem megfelelő uniós forrás felhasználási esetek körébe, ezzel együtt közvetetten akár korrupció gyanús esetek körébe kerülhet.

⚠ 17. A javasoljuk a Kbt. 5. § (3) bekezdés szerinti közbeszerzési kötelezettségre vonatkozó egységes értelmezés és ez alapján egységes joggyakorlat kialakítását.

Kiemelt típusú pályázatok

Az EU támogatások volumenében 2023-hoz viszonyítva tavaly már történt előrelépés, de ennek meghatározó részét az EU által támogatott, központi fejlesztéseket finanszírozó projektekre allokált nagyszögű pénzalapok tették ki (pl. pedagógus bérfejlesztés, ifjúsági garancia program, későbbi projektek banki finanszírozását megalapozó támogatások).

Általában igaz, hogy a tavaly meghirdetett EU-s támogatások legtöbbször úgynevezett kiemelt típusú támogatást tett lehetővé. Az ilyen támogatások esetében nincsen versenyhelyzet, mert előzetes kormányhatározat jelöli ki a preferált kedvezményezettet. Ezek legtöbbször állami tulajdoni résszel rendelkező vállalkozások, intézmények, bankok. A nagyszögű, több éves kifutású, kritikus fontosságú kiemelt pályázatok esetében természetesen elfogadható, hogy a támogató biztos akar lenni abban, hogy a támogatási pénzért cserébe azt és olyan minőségben kapja, mint ami a kiemelt pályázatok felhívásaiban specifikálásra került.

Ugyanakkor a preferált kedvezményezett kiválasztásakor indoklást kellene adni arra, hogy miért jogosult az adott szervezet erre a bizalomra, és miért csak ő jogosult erre (azaz miért nem lehet több szereplő között megosztani a támogatást).

⚠ 18. Javasoljuk, hogy kiemelt típusú EU támogatások esetében a pályázati felhívásban szerepeljen a kedvezményezett kiválasztására vonatkozó részletes indoklás.

Egyes vállalkozások/intézmények több támogatási projektnek is kiemelt kedvezményezettjei. A sokmilliárdos támogatási összegek többszörözése felveti azt a kérdést, hogy ténylegesen rendelkeznek-e a kiválasztott kedvezményezettek a komplex megvalósításhoz szükséges

nagyon komoly erőforrással, eszközökkel, szakértő munkaerővel, projektmenedzserekkel? Vagy lehetséges, hogy töredék összegekből alvállalkozók végzik el a tényleges munkát?

A kiemelt típusú pályázatok egy másik formája az, amikor a kijelölt támogatott szervezet a kapott támogatást csak továbbosztja a végső kedvezményezettek felé, tipikusan másodszintű pályázatok keretében. A végső kedvezményezettek lehetnek kisebb vállalkozások, de akár magánemberek is. Ebben az esetben két korrupciós kockázat merülhet fel:

- vizsgálandó, hogy a kiemelt kedvezményezett a projekt menedzselésért (azaz a támogatás továbbosztásáért) reális „kezelési költséget” tart-e meg a támogatásból magának,
- a végső kedvezményezettek nem szerepelnek a pályázati statisztikákban és így az átláthatóság sérül.

⚠ 19. Javasoljuk, hogy kiemelt típusú EU támogatások esetében a megvalósítás mérföldkövei elérésekor készüljön publikálható összefoglalás a projekt előmeneteléről, az elért eredményekről és a felhasznált támogatási összegekről.

A 2024. év utolsó negyedétől kezdve már a standard, vagyis ténylegesen nyílt versenyt teremtő támogatási pályázatok is folyamatosan jelennek meg.

Vissza nem térítendő támogatások

A támogatási konstrukciók között messze legnagyobb a vissza nem térítendő támogatások iránti kereslet. A vissza nem térítendő támogatások (ahogy a túl olcsó támogatott hitelek is) jellemzően „puha” pénzt – elterjedten: *kösz!pénz*-t – jelentenek a legtöbb támogatott számára. Számos esetben nehéz a támogatási célok elérését ellenőrizni. Elért cél nélkül pedig a támogatás pénzosztogatásnak tekinthető, aminek gazdasági hatása elkényelmesítő és aligha növeli a hatékonyságot és versenyképességet.

Az EU a vissza nem térítendő támogatások helyett egyre inkább a kedvező kamatozású hitelprogramokat preferálja a támogatások nyújtásának alapjaként, de nálunk erre leginkább csak akkor mutatkozik igény, amikor éppen nincsen vissza nem térítendő támogatási konstrukció. Vissza nem térítendő támogatás az EU Regionális Fejlesztési Alapjából kizárólag a hátrányos helyzetű régiókban és a szabad vállalkozási zónákban, mikro- és kisvállalatok által megvalósított projektekre adható. Talán ezért is gyakori, hogy sok vállalkozás létesít „egyszer használatos” telephelyet, fiókot a preferált körzetekben.

A támogatásokból szerezhető „puha” pénzek iránti fokozott érdeklődés nemcsak gazdasági, hanem korrupciós kockázatokat is hordoz. Nagy a kísértés, hogy ezekből a támogatásokból jelentős összegek magánzsebekbe vándoroljanak. Erre számos, elterjedten használt technika alakult ki.

Tipikus a támogatási pályázatokban szereplő, beszerzendő eszközök és szolgáltatások, valamint a saját fejlesztések jelentős túlárazása. Egyedi termékek és szolgáltatások beszerzése esetén nehéz referencia árakat találni és az árazást ellenőrizni. K+F+I tevékenység végzésekor nehéz megítélni, hogy 3 fejlesztő fél éves tényleges munkájáról van szó, vagy 20 mérnök három éves feladatát foglalja magában a pályázat. Mivel a pályázatok elszámolásánál bizonylatolási kötelezettség van, ismert eljárás, hogy nem a gyártótól, vagy nagykereskedőtől történik papíron a beszerzés. Hanem „A” cég megveszi a terméket a gyártótól n forintért, azt továbbadja „B” cégnek 1,5n forintért, majd a támogatott megveszi „B”-től 2n forint támogatási pénzért. Persze mindez csak papíron történik így, a valóságban a támogatott vásárol a gyártótól.

Külön kihívást jelent, hogy a népszerű támogatási konstrukciók meghirdetése periódusából kiesett legalább az utóbbi két év. Ez idő alatt a legtöbb cég saját tőkéből sok mindent beruházott. A támogatások megnyitásakor a már meglévő eszközöket, fejlesztéseket kívánják re-finanszírozni – ami a pályázati szabályok szerint tilos. Ezért (megint csak papíron) a meglévő eszköz eladásra kerül a másik piaci szereplőnek, aki továbbadja azt egy harmadiknak, akitől a támogatás terhére, új beszerzésként megvásárolja a támogatás kedvezményezettje.

Elterjedt a pályázatok közti keresztfinanszírozás is. Ha egy pályázónál nincsen meg a pályázat tényleges befejezéséhez szükséges, a megnyert támogatási intenzitást kötelezően kiegészítő önrészesedés összege, akkor a támogatott projekt egy idő után leállna. Ugyanakkor az előrehaladási jelentéseket, az időközi elszámolásokat el kell végezni és a pályázat irányító hatósága felé be kell nyújtani. Ehhez egy következő (nyilván rendkívül túlárzott pályázatban nyert) támogatásban kapott előleget használhatja fel törvénytelen módon az illető kedvezményezett. Ez a megoldás – akár évekre elhúzódó – konspiratív módon fenntartott, újabb és újabb finanszírozási konfliktusokat gerjeszt, ami sok idő múlva biztos bukást jelent. De addig is a pályázati kedvezményezettek gazdagodnak.

⚠ 20. Javasoljuk, hogy készüljön egy, a támogatásoknál ismert anomáliákat és praktikákat bemutató összefoglaló leírás, amit minden támogatási szerződés mellékletként tartalmaz. Meggyőződésünk, hogy egy ilyen szembesítés is elrettentő lehet a kerülő utakban gondolkodó támogatottak számára.

Anonim pályázatkészítők

A támogatások elnyerésének alapja a megfelelő pályázat elkészítése és benyújtása. Erre a feladatra egész iparág szakosodott: a nagyon komoly tanácsadó cégektől kezdve az egyéni vállalkozókig sokan foglalkoznak pályázatok írásával.

Az önkormányzatok és a vállalkozások között igen elterjedt az a vélemény, hogy csak bizonyos pályázatiírók foglalkoztatása esetén pályázhatnak sikeresen egy támogatásra. Jelenleg a bevont pályázatiíró kiléte nem publikus.

⚠ 21. Javasoljuk, hogy kötelező legyen a pályázatokban nevesíteni a bevont pályázatiíró, megfelelő szankciót előírva arra az esetre, ha a pályázat lebonyolításában közreműködő nem került megnevezésre.

Ha valaki tényleg minőségi pályázatok megírásával nyer, akkor annak ez jó publikus referencia lehet, az anonimitás mögé való rejtőzködést pedig kizárná.

2.2. Közpénzek átláthatósága

A közpénzek kezelésének átláthatóságára vonatkozó előírás Magyarország Alaptörvényében is szerepel, a közbeszerzés szabályozásába és a támogatási pályázatok feltételrendszerébe külön nevesített alapelveként is bekerült, emellett a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról külön jogszabály, a 2007. évi CLXXXI. törvény rendelkezik. Az Alaptörvény és a kapcsolódó jogszabályok által biztosított alapelv és feltétel ellenére a közpénzek átláthatósága több szempontból sérül. A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvényt például az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 111. § (9) bekezdése a belföldi támogatások tekintetében lényegében hatályon kívül helyezte, míg az egészségügyi válsághelyzettel összefüggésben történő eszközbeszerzések és kapcsolódó szolgáltatások

beszerzése tekintetében felmerülő szerződések az Áht. 111/H. § alapján, továbbá az alább felsorolt területek, az ott megjelölt indokokból kifolyólag kivételt jelentenek az átláthatóság követelménye alól.

2.2.1. Magántőkealapok

A nagymennyiségű tőke tényleges tulajdonosának (végső haszonélvezőinek) személyét világosra előszeretettel burkolják homályba az erre a célra létrehozott magántőkealapokon keresztül. Ezzel nincs is probléma, ha a magántőkealapok az egyéb piaci szereplőkkel, más vállalkozásokkal kötnek üzleteket. Nálunk azonban a legalisan működő magántőkealapok igen erősen támaszkodnak a közpénzek megszerzésére és abból a tulajdonosaik gazdagítására. Ez pedig komoly átláthatósági hiátust eredményez.

Az offshore cégek használatának virágkora után, 2014-ben készült a hazai jogi személyiséggel rendelkező magántőkealapok működését szabályozó törvény. Ez a befektetési forma mára igen népszerű lett: nagyjából 160 magántőkealap működhet, legalább 2500 milliárd forintos összvagyonnal. Pontos adatok nem ismertek, mert ugyan a magántőkealapokról az MNB nyilvántartást vezet, de a befektetők neve és vagyona nem nyilvános, nem szerepelnek semmilyen közcélú adatbázisban. Maguk az alapok szabadon alapíthatnak vagy vásárolhatnak cégeket, majd ezek a cégek újabb cégeket vehetnek, és így kialakíthatnak egy komplex céghálózatot, amely minél összetettebb, annál nehezebb a tényleges tulajdonos magánszemélyeket azonosítani. A magántőkealapok így Magyarországon a legalizált vagyonelejtés eszközeivé váltak.

A közpénzek megszerzésekor (közbeszerzések és pályázatok) ugyan meg kell jelölni az ajánlattevő/pályázó tényleges tulajdonosait, viszont a tényleges tulajdonosokkal kapcsolatos jogszabályi előírás nem terjed ki a magántőkealapok tényleges tulajdonosai megismerésére, ráadásul az adatok hiányában még a hatóságok sem tudják elvégezni a szükséges ellenőrzéseket. Ugyanakkor közpénzből eredő tőkebefektetések is történnek a privát tulajdonban lévő magántőkealapokba: a Magyar Fejlesztési Bank nettó részesedésállománya a nem-állami tőkealapokban (ideértve a magántőkealapokat is) 2023-ban 1037 milliárd forintot ért el, az Eximbank és a hozzá tartozó szervezetek pedig a 2023. év végén 172 milliárd forintot fektettek be magántőkealapokba. Mindez azért aggályos, mert az állami tőkebefektetések nyilvánossága korlátozott, gyakorta a kedvezményezettek kilétének és a befektetések névértékének azonosítása is nehézségbe ütközik.

A magántőkealapok tulajdonolta cégek feltűntek az olyan, kimagasló értékű közbeszerzések nyertesei között, mint amilyen például a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésére és üzemeltetésére vonatkozó 35 éves koncesszió. A Budapesten zajló, az állam által összesen mintegy 600 milliárd forintért megvásárolni vállalt nagyvolumenű irodaépítési beruházások mögött is részben magántőkealapok által tulajdonolt cégek húzódnak meg.

A magántőkealapok hazai szabályozása ellentétes az EU előírásaival, ugyanis a pénzmosás elleni magyarországi jogszabályok 2024. év végéig nem tartalmaztak rendelkezéseket a magántőkealapokra vonatkozóan, holott az európai uniós előírások értelmében Magyarországnak kötelessége lenne a magántőkealapokra vonatkozó pontos és teljes körű haszonhúzó információkat nyilvántartania. A mulasztása miatt kötelezettségszegési eljárás indult a magyar kormány ellen. A közelmúltban módosított vonatkozó jogszabályi előírások értelmében Magyarországon is kötelező átvilágítani a zártvégű befektetési alapokat, így a magántőkealapokat is, továbbá fel kell tüntetni a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tényleges tulajdonosokat összesítő adatbázisában a befektetőket. A már bejegyzett magántőkealapok esetében azonban csak 2026. júliusától kell alkalmazni ezt az előírást, illetve a közbeszerzési szabályok is csak 2026.

január 1-től írják elő a gazdasági szereplők részére a zártvégű befektetési alapok tényleges tulajdonosainak megadását.

⚠ 22. Javasoljuk, hogy azon vállalkozások, amelyek tulajdonosi szerkezetében közvetlenül, vagy közvetve hazai magántőkealap található, az irányadó jogszabályi előírás hatályba lépéséig tartó időszakban is csak abban az esetben vehessenek részt bármilyen közbeszerzési eljárásban és/vagy hazai és EU támogatási pályázaton, ha az ajánlatukhoz/pályázatukhoz csatolnak egy olyan, a MNB által kiadott publikus dokumentumot, amely nevesíti az érintett magántőkealap tényleges tulajdonosait.

2.2.2. Esélyegyenlőség biztosítása

Nemcsak az ajánlattevők/pályázók átláthatóságának a biztosítása fontos a közpénzek elnyerésének folyamatában. A másik oldal, az ajánlatkérők/pályázati értékelők körében is kiemelt fontosságú a pártatlanság biztosítása.

A közbeszerzések és a pályázatok esetében az esélyegyenlőség biztosítására számos rendelkezés és szigorú szabályozás van érvényben. Az alábbiakban leírt anomáliák ugyanakkor komoly korrupciós kockázatot hordoznak, ezért kiemelt figyelmet érdemelnek. A leírt esetekben számos tekintetben hasonlóság található a közbeszerzések és a pályázatok lebonyolítása esetén.

A beszerzői/ajánlatkérői oldal előzőkben magas pozíciójú szereplőinek feltűnése az ajánlattevői oldalon nyilvánvalóan sok előnyt biztosíthat az új munkáltatónak. De a fordított irányú mozgás is jellemző: az egykori szállító vezető munkatársai megjelenhetnek az állami megrendelő pozícióiban. Ez a **forgóajtó-jelenség**, aminek mindkét irányú megvalósulása komoly korrupciós gyanút vethet fel, és alapvetően befolyásolhatja az esélyegyenlőséget.

A forgóajtó-jelenségnél Magyarországon talán komolyabb és jellemzőbb korrupciós tünet a rokonok és ismerősök pozicionálása a közpénzek elosztásáért felelős szervezetekben (**nepotizmus**). Az ilyen kapcsolatok kedvezményezettjei minden formális vagy informális készlettel nélkül is tudják mivel tartoznak a patrónusuknak és „szállítják” a megfelelő döntéseket. Különösen elterjedt ez a gyakorlat a kisebb településeken, ahol a polgármester rokonságát foglalkoztató cégeknek határozottan jobb esélyük van a közpénzes megrendelések esetén. A leghétköznapibb gyakorlat („kéz kezét mos”) az, hogy aki többel járult hozzá egy kampányhoz, vagy aki jobban támogatja a helyi csapatot, annak előnye van a helyi beszerzéseknél. (És persze fordítva is: a többszörös nyertessel szemben elvárás a nagyobb „közteherviselés”.)

Az önkormányzati választások után, ahol vezetőségcsere történt, szinte mindenütt azt ígérik, hogy átalakítják a közbeszerzéseik addig szokásos rendszerét és a jövőben nem lesznek előre leosztva a lapok a háttérben tevékenykedő politikai-gazdasági körök felé. Ebből az átalakítás a biztos.

Fontos lenne annak az erős közzélekedésnek a tényszerű megvizsgálása, miszerint a közpénzek kedvezményezettjeinek kiválasztásánál a **pártkötődések érvényesülnek**. Ez súlyos esélyegyenlőségi és egyben korrupciós kérdés.

A hazai és EU-s támogatásokról évekre visszamenően teljeskörű adatbázisok állnak rendelkezésre. Ezekből kiindulva, statisztikai és korrelációs számításokat végezve lehetne tényleges képet alkotni arról, hogy pl. az önkormányzatoknak juttatott támogatások mennyire egyenletes eloszlásúak, azaz lakosságárányosan kerülnek-e kiosztásra, vagy inkább a polgármesterek pártkötődése a domináns tényező. Hasonlóan, lehet elemezni az egyes vállalkozásoknak

juttatott támogatások mértékét aszerint, hogy hol található az illető cég telephelye, illetve vállalkozás vezető tisztségviselői között található-e politikailag kedvezményezettek.

⚠ 23. Javasoljuk, hogy a támogatások elosztásánál pártkötődések vizsgálatára – akár mesterséges intelligencia bevonásával – adatbányászati módszerekkel kerüljenek feldolgozásra a meglévő adatbázisok és egyéb információforrások. A vizsgálatot szakértő vállalkozások, politikai elemző műhelyek és kutatóintézetek bevonásával lehetne lebonyolítani, akár támogatott pályázat keretében is.

Közbeszerzések esetén nyilván nehezebb és összetettebb az egyes (pl. TP100) nyertes szállítók pártnaplóinak tényszerű feltárása. A fenti javaslatban szereplő elemzéshez szükséges input adatokat a médiában, illetve politikai elemzők publikációiban lehet találni.

3. AZ ÁTLÁTHATÓSÁG ÉS ETIKA ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE

A Belügyminisztérium által vezetett Nemzeti Korruptióellenes Munkacsoport Monitoring Bizottsága negyedévente ellenőrzi és értékeli a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korruptióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat (a továbbiakban: **NKS**) előrehaladását. A Monitoring Bizottság 2025. január 23-án fogadta el a 2024. évi IV. negyedéves előrehaladási jelentést, a támogató mátrix a Kormány korrupciómegelőzési honlapján megtalálható.

3.1. Információszabadság

3.1.1. A közpénzek felhasználásának átláthatósága és a közérdekű adatok megismerhetősége

A 2022-ben és azt követően végrehajtott reformok ellenére az információszabadság továbbra sem érvényesül megfelelő mértékben Magyarországon. A 2022-es törvénymódosítások megszüntették a nyilvánosságkorlátozás néhány kirívóan irritáló esetét, például eltörölték az adatigénylésekért felső határ nélkül kiszabható költségtérítés lehetőségét, és megtiltották, hogy az adatkezelők háromszorosára nyújtsák az adatkérések teljesítésére rendelkezésre álló időt. Ezek fontos fejlemények. A reform azonban mind a közérdekű adatok közzététele, vagyis az úgynevezett proaktív információszabadság, mind az adatigénylések teljesítése körében elégtelennek bizonyult.

A proaktív információszabadság területén 2022-ben bevezetett változtatások nyomán az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: **Infotörvény**) előírja a költségvetési szervek számára, hogy kéthavi rendszerességgel, a közzétételt követő legalább tíz évig elérhető módon tegyék közzé a központi információs közadat-nyilvántartás felületén az ötmillió forintot meghaladó értékű szerződéseik, beszerzéseik, közbeszerzéseik, valamint az általuk nyújtott, ötmillió forintot meghaladó összegű támogatások egyes adatait. A közzététel célja az, hogy az adatok a gépi olvashatóságot, a csoportos letöltést, az adatok csoportosítását, kereshetőségét, kivonatolását és összehasonlíthatóságát is lehetővé tevő módon bárki számára hozzáférhetőek legyenek. E kötelezettség teljesülését a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: **NAIH**) a 2023. és a 2024. évben lefolytatott átláthatósági hatósági eljárások keretében ellenőrizte.

Ugyanakkor a közzétételi kötelezettség nem érvényesül teljeskörűen, mivel a szabályozás továbbra sem fedi le a köztulajdonban lévő gazdasági társaságokat, ami különösen azért probléma, mert számos ilyen gazdálkodó szervezet (mind önkormányzati, mind központi közigazgatási szinten) alapvető közfeladatokat lát el. Sok esetben köztulajdonban álló gazdasági társaságok intézik a költségvetési szervek közbeszerzéseit, ezért a közpénzek felhasználása alapvetően nem a tulajdonosi joggyakorló törzskönyvi szervek, vagyis az önkormányzatok és más költségvetési szervek, hanem az általuk alapított köztulajdonban álló gazdasági társaságok szintjén történik. Míg bizonyos típusú közfeladatokat többnyire köztulajdonban álló gazdasági társaságok látnak el; más esetben teljesen esetleges is lehet, hogy az adott közfeladatot egy önkormányzat belső szervezeti egysége által, vagy a többségi befolyása és irányítása alatt álló gazdasági társaság útján látja el. Ez a jelenség a központi kormányzat szintjén is megfigyelhető: a négy központi beszerző szervezet közül kettő, a Nemzeti Kommunikációs Hivatal és a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság költségvetési szervként, míg a Digitális Kormányzati

Ügynökség és a Védelmi Beszerzési Ügynökség zártkörű részvénytársasági formában működik. Utóbbi esetben a közzétételi felületen a közpénzfelhasználás csupán addig a pontig követhető, amíg a költségvetési vagy az egyéb törzskönyvi szerv támogatást biztosít a közfeladatot ténylegesen ellátó, általa irányított gazdasági társaságnak, maga a közpénzfelhasználás azonban nem követhető nyomon. A gazdasági társaságokon túl szintén nem jelennek meg a felületen a költségvetési szervek és egyéb törzskönyvi alanyok által alapított alapítványok, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok közpénzfelhasználása sem.

A KIF-felület alkalmazásával kapcsolatban további fejlesztési lehetőségek is felmerülnek. Jelen formájában ugyanis a csoportos adatletöltési letölthetőség, szűrhetőség, exportálhatóság kritériuma csak korlátozottan érvényesül.

A KIF-en túl további problémák jelentkeznek általában az egyes, nem feltétlenül közpénzköltséghez kapcsolódó közzétételi gyakorlatok kapcsán is. Sajnálatos módon itt az összkormányzati dokumentumtár kapcsán komoly hiányosságok figyelhetők meg, annak ellenére, hogy a NAIH már a korábbi jelentésében javasolta a dokumentumtár szerkezetének megváltoztatását, az ugyanis egyáltalán nem az Infotörvény által meghatározott szerkezetben tartalmazza a közérdekű adatokat, ami megnehezíti a tájékozódást az állampolgárok számára. Erre a jelenségre már a NAIH 2021-es kutatási jelentése is felhívta a figyelmet. A dokumentumtárban csak keresni és szűrni lehet, de nincs olyan lista, amely alapján eldönthető lenne, hogy egyáltalán milyen adatokkal rendelkezik, vagy nem rendelkezik az adott minisztérium. Az adatok feltöltése gyakran esetleges (a dokumentumok ugyanis nem feltétlenül abba a közzétételi egységbe kerülnek, ahova kellene). A fenti problémákkal a NAIH monitoring-jelentései is foglalkoztak, amelyek a Kulturális és Innovációs, a Miniszterelnökség, az Európai Unió Ügyek Minisztériuma, Energiaügyi Minisztérium, Pénzügyminisztérium, valamint az Építési és Közlekedési Minisztérium esetén is azt állapították meg, hogy a jelenlegi közzétételi rendszer nem felel meg a törvényi követelményeknek.

⚠ 24. Javaslatok a proaktív információszabadság megerősítése érdekében:

- A proaktív közzététellel kapcsolatban érdemes felülvizsgálni és fejleszteni a jelenlegi összkormányzati dokumentumtár szerkezetét és tartalmát a NAIH útmutatása és monitoring-jelentései alapján annak érdekében, hogy az állampolgárok számára megkönnyítse a tájékozódást.
 - Érdemes felülvizsgálni a KIF-adatbázis felhasználhatósági szempontok alapján.
 - Érdemes kiterjeszteni az adatszolgáltatási kötelezettséget, különös tekintettel arra, hogy számos közfeladatot köztulajdonban álló gazdasági társaságok látnak el, vagyis ezen adatok szerepeltetése nélkül nem nyerhető átfogó kép a közpénzek tényleges felhasználásáról.
-

3.1.2. A közérdekűadat-igénylések és közérdekű adat kiadása iránti perek

A reformok az adatigénylések teljesítése, pontosabban a teljesítés elmaradása esetén rendelkezésre álló bírósági eljárás terén sem hoztak áttörést. A reform elsősorban a bíróságokon gyakran évekig elhúzódó adatkiadási perek gyorsítása összpontosított és ez a cél teljesült is, a 2023 elején életbe léptetett peres szabályok ugyanis soron kívüli eljárást vezettek be. A rövid bírósági határidők és a korábbiaknál sokkal feszebb bizonyítási eljárás azonban több terhet jelentenek az információt megismerni igyekvő, jellemzően szűkös forrásokkal rendelkező és a jogban sokszor járatlan polgárok és civilek számára, mint az állami szervezetek és a

köztulajdonban álló cégeknek. Utóbbiak közpénztartalékai kimeríthetetlenek és apparátusaik révén sokkal könnyebben veszik a bírósági eljárások nehézségeit. A szakmai vita és társadalmi egyeztetés teljes mellőzésével végigvitt reform nem érinti a lényegét, hiszen attól, hogy rövidültek a perlési határidők, még egyetlen állami cég vagy főhatóság sem változtatott a gyakran elzárkózó, az adatigényléseket rutinból és a legtöbbször törvénysértő módon megtagadó gyakorlaton. A reform ráadásul számos alapvető jelentőségű problémát érintetlenül hagyott, így például nem változtatott azon az adatigénylő, jogkereső polgárok számára komoly nehézséget eredményező gyakorlaton, hogy a bíróság eljárásában az állami szervek olyan érvekre is hivatkozhatnak, amelyeket korábban, az adatigénylés megtagadásakor nem adtak el.

Ezen túlmenően az is gondot okoz, hogy a jogalkotó továbbra sem hagyott fel azzal a 2013 óta rendszeresen alkalmazott megoldással, hogy megtagadási okok és más korlátozások bevezetésével egyre újabb törvényi előírásokkal akadályozza az adatok hozzáférhetőségét. Csak a 2022-es, az adatnyilvánosságot erősíteni hivatott reform óta két jelentősebb hullámban korlátozta a jogalkotó a közérdekű adatok megismerhetőségét. Az Infotörvénybe bevezetett új megtagadási okok értelmében a közfeladatot ellátó szervek például nem kötelezhetők új adat előállítására és nem kell beszerezzék az alárendelt szerveik birtokában lévő adatokat azért, hogy teljesítsenek egy hozzájuk intézett adatkérést. A kormány továbbá egyes ágazati törvények módosításával is korlátozta egyebek mellett a köztulajdonban álló gazdasági társaságok által kezelt adatok, valamint a kormánydöntések nyilvánosságát. Vagyis az adatokhoz való hozzáférés korlátozását, tehát a jogosultságok szűkítését célzó vagy ezt eredményező, több mint egy évtizede zajló folyamat egyáltalán nem szakadt meg.

⚠ 25. Javaslatok a közérdekű adatok hozzáférhetősége és az adatigények teljesítésére vonatkozó joganyag reformjára:

- Érdemes lenne felülvizsgálni a 2013 óta életbe léptetett különféle megtagadási és mentesülési okokat, amelyek kisebb része az Infotörvényben, nagyobb része pedig különféle ágazati törvényekben található, ezek ugyanis lényegileg szétzilálták az információszabadságot és jelentős mértékben lerontották a közérdekű adatok megismerhetőségére és a közpénzek átláthatóságára vonatkozó, az Alaptörvényben előírt követelmények érvényesülését.
- Célszerű lenne az Infotörvényt adatigénylői szempontból, a jogosultságok szélesítésére törekedve felülvizsgálni, hogy a gyakorlatban jelentkező olyan problémák, mint például az adatigény törvénysértő megtagadása vagy az adatkezelői válaszadás törvénysértő elmulasztása, ne maradjanak következmények nélkül.
- A közérdekű adat kiadására irányuló perek szabályait is érdemes lenne felperesi szemszögből felülvizsgálni az olyan eljárási és bizonyítási egyensúlytalanságok orvoslása érdekében, amelyek sértik a fegyveregyenlőség elvét például az üzleti titok védelme vagy a korábban nem hivatkozott megtagadási okok felhívása körében. A felülvizsgálatnak maradéktalanul érvényre kellene juttatnia az adatmegismerési perek alapjogi jellegét és vissza kellene szorítania az adatkezelői oldal gyakran rosszhiszemű és törvénysértő magatartását.
- Mindenképpen pótolni kellene a jogalkotót több éve terhelő mulasztásokat, így például a gazdasági szereplők által kezelt közpénzek átláthatóságára vonatkozó 7/2020. alkotmánybírósági határozatnak megfelelő jogszabályi rendelkezést kellene életbe léptetni, valamint át kellene ültetni a hazai jogba az úgynevezett Tromsø szabályokat.

- A javasolt felülvizsgálatok során érdemes lenne a NAIH 2021-es kutatási jelentésében foglaltakat szisztematikusan figyelembe venni, szemben az elmúlt két év gyakorlatával, amikor az Infotörvény módosítása alapvetően a jogosultságok szűkítését célzó vagy eredményező jogkorlátozást vezetett be az említett kutatási jelentésben foglalt ajánlásokra hivatkozással.

3.2. Vagyonnyilatkozatok

A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia (NKS) Akciótervének 1.3. – 1.5. pontjaiban a Kormány meghatározta a vagyonnyilatkozatok elektronikus formában való kitölthetősége, a vagyonnyilatkozattételi kötelezettségnek a köztisztviselők vezető tisztségviselőire történő kiterjesztése, illetve a vagyonnyilatkozati rendszer alapján fennálló kötelezettségek súlyos megsértésére vonatkozó közigazgatási és büntetőjogi szankciórendszer bevezetésére vonatkozó feladatokat. Az NKS-ben foglalt célok teljesülésével Magyarország megfelelné a 2022-ben indult feltételeségi eljárásban a vagyonnyilatkozatok rendszerének megreformálására vonatkozóan előírt követelményeknek. Bár a feladatok részletes vizsgálata az akciótervhez kapcsolódó monitoring támogatási mátrix szerint az Igazságügyi Minisztérium, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda részéről folyamatban van, ugyanakkor az erre megállapított indikatív határidők nem teljesültek, és a konkrét feladatok végrehajtása is hónapok óta stagnál, annak ellenére, hogy a vagyonnyilatkozati rendszer reformjával a kormány már több éve adós (az ezzel kapcsolatos vállalások teljesítésére ugyanis már a feltételeségi mechanizmus intézkedései, illetve a Helyreállítási Terv mérföldkövei keretében ígéretet tett a kormány).

2022-ben – némi módosítással – az Európai Parlament és a Bizottság által is alkalmazott vagyonnyilatkozati sémát vezették be Magyarországon is. Az alkalmazni rendelt új formanyomtatvány azonban még annyira sem enged rálátást a nyilatkozók vagyonosodására, mint a korábbi, eleve alkalmatlan megoldás (így például a nyilatkozatot tevő által életvitelszerűen használt ingatlant például nem kell feltüntetni a bevallásban és a jövedelmekről sem kell összegszerűen, hanem csak sávos kategóriák megjelölésével nyilatkozni). A valódi reformok, így a vagyonnyilatkozatok digitalizálása, az Integritás Hatóság által történő ellenőrzés feltételeinek a megteremtése, vagy éppen a valótlannal nyilatkozókat fenyegető szigorú szankciók életbe léptetése terén továbbra sem történt semmilyen előrelépés.

A vagyonnyilatkozati rendszer messze a NER kezdetét megelőző időkre visszanyúló visszasságait példázza az az évtizedek óta hatályban lévő rendelkezés, miszerint a parlamenti képviselők vagyonnyilatkozatának a vizsgálatát bárki kezdeményezheti, feltéve, hogy pontosan megnevezi azt a konkrét körülményt, amit sérelmez. A vagyonelemek, például ingatlanok vagy járművek azonosító adatait nem tartalmazó bevallások alapján jóformán lehetetlen ezt a követelményt teljesíteni, a képviselők családtagjainak nem megismerhető vagyonnyilatkozatai esetében pedig egyenesen értelmezhetetlen ez a feltétel. A legutóbb 2024 decemberében módosított törvényi szabályozás mégis változatlanul fenntartja ezt az előírást. A nyilatkozatok digitalizálása sem sikerült: bár a parlamenti képviselők elektronikus úton is kitölthetik a vagyonbevallásukat, a gyakorlatban a digitalizálás a kézzel kitöltött nyilatkozatok kereshető pdf dokumentummá alakításával történt meg. Külön abszurdum, hogy az összes vagyonnyilatkozatot egyetlen, mintegy kétezer oldal terjedelmű dokumentumként töltötték fel a parlament honlapjára.

⚠ 26. Javaslatok a vagyonyilatkozati rendszer reformjára:

Mindenekelőtt azt tartanánk célszerűnek, ha a jogalkotó a magukat a KEMCS-ben is képviseltető korrupcióellenes civil szervezetek által korábban kidolgozott vagyonyilatkozati minimumszabályokra vonatkozó ajánlások, valamint az Integritás Hatóság vagyonyilatkozatokra vonatkozó jelentését alapul véve végezné el a vagyonyilatkozati rendszer teljeskörű felülvizsgálatát.

⚠ 27. A reform részletei közül az alábbiakat tartjuk kiemelésre érdemesnek:

- Szükségesnek tartjuk az Integritás Hatóság vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos vizsgálati jogainak a megerősítését és a vizsgálati feladatok tényleges ellátását lehetővé tévő megoldások, például a szükséges adatokhoz történő hozzáférés, felvilágosítás kérése stb. rendezését.
 - Fontosnak tartjuk továbbá a vagyonyilatkozatok független ellenőrzése érdekében az adóhatóság automatikus, tehát külön eljárás nélkül történő intézkedését a nyilatkozatot tevő adóbevallásának és vagyonyilatkozatának az összevetése és az adózott jövedelemmel nem magyarázható gazdagodás okának a feltárása, szükség esetén az adójogi és vagyonjogi szankciók érvényesítése érdekében.
 - Ezen túlmutatóan is szükségesnek gondoljuk az egyes hivatásrendek szerinti ágazati vagyonyilatkozati vizsgálati eljárásokat, például a parlamenti képviselők esetében a mentelmi bizottság útján.
 - A nyilatkozatba foglalt vagyonelemek azonosítása, eredete és értékelése körében is szükségesnek tartjuk új előírások kialakítását annak érdekében, hogy ne lehessen tetszőleges értéken bármely vagyontárgyat feltüntetni.
 - Fontosnak tartjuk a nyilatkozat alól mentes vagyonelemek körének felszámolását és egyebek mellett a biztosítási jogviszonyból származó, a jövedelemadó alól mentes bevételek, az állami támogatások és más, jelenleg jogsértés nélkül rejtve tartható vagyonelemek bevonását a nyilatkozattételi kötelezettség körébe.
 - Ezt meghaladóan a vagyonyilatkozatok teljessége, nyilvánossága, szankcionálása, a hozzátartozói nyilatkozatok sorsa, valamint az állami vezetői körön kívül eső nyilatkozók akár százezres nagyságrendű csoportjának a nyilatkozatai tekintetében visszautalunk a civil szervezetek fent hivatkozott vagyonyilatkozati minimumszabályaira.
-

3.3. Forgóajtó, lobbizás, összeférhetlenség

Az NKS által előírtak szerint 2025-ben elkészül a lobbitorvény, ám a tervezett szabályozás tartalmi elemei egyelőre nem ismertek. Megvitatható és véleményezésre alkalmas koncepció hiányában csak általános jelleggel tudunk javaslatokat megfogalmazni.

⚠ 28. A lobbitorvényhez kapcsolódó javaslatunk az alábbiak:

- A lobbitorvényt már koncepció-szinten is széles körű (az üzleti élet szereplőit, civil szereplőket, a korrupcióellenes munkacsoportot is magában foglaló) egyeztetésen érdemes megvitatni.
- A lobbitorvényben célszerű lenne egyebek mellett a forgóajtó jelenséget szabályozni, a döntéshozatalra irányuló befolyásolást feltételező kontaktalkalmakat és kapcsolatfelvételi kísérleteket nyilvánossá tenni, valamint átláthatósági regisztert bevezetni.
- Jogsabályi előírásokon túlmutató, azoknál szigorúbb összeférhetlenségi előírásokra is szükség lenne annak érdekében, hogy a jogilag nem tiltott, mégis összeférhetetlennek tekinthető élethelyzetek kialakulása elkerülhető legyen.
- Mind a forgóajtó jelenséghez, mind az összeférhetlenséghez kapcsolódik az egyes közhatalmi pozíciókhoz kapcsolódóan kötelező várakozási időre vonatkozó, úgynevezett „cooling-off” szabályozás bevezetése.
- Jelenleg mindössze néhány főhatóság vezetője esetében érvényesül a mandátum lejárta után alkalmazási, illetve elhelyezkedési korlátozás, amit célszerű lenne a kormányzati igazgatásról szóló törvény által előírányzott megoldást is figyelembe véve a közhatalmi igazgatás egészére kiterjeszteni.
- Az összeférhetlenségi és a forgóajtó szabályozásnak különösen ki kellene terjednie a közpénzből pályázati úton vagy egyéb módon nyújtott támogatások, a közbeszerzési eljárás, közbeszerzés alól mentesített vagy kivételi körbe tartozó egyéb beszerzési eljárások, a koncessziók és minden más közpénzmozgást tartalmazó jogviszonyra. Közpénzek alatt nemcsak a hazai, hanem Európai Unióból vagy harmadik országból származó forrásokat is érteni kell.
- A készülő szabályozásnak továbbá a jelenleg ebből a szempontból is szürke zónába tartozó közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokra, vagyis a KEKVA szektorra, továbbá a közpénzből működő gazdasági társaságokra, valamint a közpénzt használó szervezet által létrehozott vagy az ilyen szervezet csatlakozásával működő alapítványokra is ki kellene terjednie.

3.4. Etikai kódexek

Az NKS számos pontban ad feladatot kormányzati szervezeteknek, illetve kér fel nem kormányzati szervezetet etikai/magatartási kódexek elkészítésére, illetve meglévő szabályozások felülvizsgálatára. A korábban már jelzett negyedéves előrehaladási jelentések alapján ezen feladatok az érintettek részéről folyamatban vannak, várhatóan a 2025. évben véglegeződnék.

A belföldi állami vezetők protokoll ajándékozására vonatkozóan 2025. január 1-jén hatályba lépett a protokoll ajándékokkal kapcsolatban követendő eljárásról szóló 477/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet. Az Országgyűlés Hivatala is jelentette, hogy az általuk elkészített Etikai és Magatartási Kódex az OGYH intranetes hálózatán közzétételre került, ez azonban jelenleg nem érhető el nyilvánosan. A Magyar Rendvédelmi Kar (MRK) 2024. november 26-ai Közgyűlése egyhangúlag elfogadta az MRK Etikai Kódexének módosításait. A rendőri állomány egyéni integritásának erősítése érdekében a Rendőri Hivatal Etikai Kódex kiegészítése megtörtént.

Az NKS által előírányzott szabályozások közül éppen ott történt a legkisebb előrelépés, ahol ez a legfontosabb volna: a vezető tisztségekkel felruházott személyek, tanácsadók és az országgyűlési képviselők esetében. Ezen etikai kódexek hiányára a GRECO jelentései is évek óta kitérnek. A belföldi vezetők protokoll ajándékozására vonatkozó 477/2024 (XII.31) Korm. Rendelet legfeljebb részben alkalmas a GRECO által is jelzett hiányosság pótlására, ugyanis az nem terjed ki olyan témakörök szabályozására, mint az egyéb juttatások elfogadása, a foglalkoztatási jogviszony megszűnése utáni korlátozások, a lobbistákkal való kapcsolattartás szabályai, valamint a hozzátartozók foglalkoztatása és foglalkoztatási célú beajánlása. Még ennél is fontosabb hiányosság, hogy nem tartalmaz az etikai szabályok érvényesítésére vonatkozó eljárási szabályokat, szankciókat.

3.5. Jogalkotás transzparenciája

A jogalkotás átláthatóságának az erősítése a 2022-ben életbeléptetett reformok egyik sarokköve lehetett volna, feltéve, hogy a hatalom ténylegesen fel akarta volna számolni azt a 2010 után egyre fokozódó mértékben alkalmazott gyakorlatot, miszerint még az átfogó, kódex-jellegű jogszabályokat is lényegi szakmai és társadalmi egyeztetés nélkül alkotja meg. A jogállamisági eljárás 2022-es megindításának idejére jellemző gyakorlattá vált a jogszabálytervezetek egyeztetésének teljes mellőzése. Ehhez képest mindenképpen előrelépésnek tekinthető, hogy a kormány honlapján valóban megjelentek a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetek, mégpedig a 2022 őszétől kezdve jelentős számban. A hatékony társadalmi egyeztetés szempontjából azonban kiemelten fontosnak tartjuk az alábbi szempontokat is.

Jelenleg az tapasztalható, hogy számos esetben a minisztériumok nem, vagy nem a megfelelő helyre töltik fel a társadalmi egyeztetésekről szóló összefoglalót, Ez részben természetesen magyarázható prózai okokkal (ilyen például az, amikor a jogszabálymódosítások technikai jellegűek, vagy például amikor tulajdonosi joggyakorló személyét változtatja meg a jogszabály a kormányzaton belül – az erről szóló 1/2022. (V. 26.) GFM rendelet módosításait 2022 októbere és 2024 októbere között például 47 alkalommal bocsátotta társadalmi egyeztetésre a minisztérium).

Számos esetben úgy tűnik, hogy mind a minisztériumok, mind a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal mechanikusan alkalmazza az egyeztetésre a jogalkotásról szóló törvény által előírt minimum nyolc napos határidőt, holott a főszabály szerint *“a tervezetet a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse.”*

Ehhez képest az elmúlt két évben közzétett csaknem kétezer társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezet közül kevesebb mint tíz esetben biztosítottak a minisztériumok nyolc napnál hosszabb határidőt a társadalmi egyeztetésre. Az Építési és Közlekedési Minisztérium esetében a nyolc napos véleményezési határidő sok esetben valójában hét nap, sajátos számításuk miatt ugyanis a közzététel napja is beleszámít a nyolc napos határidőbe, abban az esetben is, ha a tervezetet a késő esti órákban teszik közzé.

A társadalmi egyeztetések hatékonyságát lehetne fokozni azáltal is, ha megfelelő kormányzati standardok készülnének a tervezetek közzétételére, például az egyes, társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetek dokumentum csomagjainak címével kapcsolatban. Az állampolgárokat tudná orientálni, ha címkék vagy a témakörök megjelenítése segítené őket abban, hogy a konkrét normaszöveg letöltése nélkül is informálódhassanak arról, hogy a társadalmi

egyeztetésre bocsátott tervezetek milyen témára vonatkoznak, illetve mik a szabályozás főbb irányai. Nem megfelelő, viszont sajnos igen elterjedt gyakorlat az, hogy a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetek „tartalmi összefoglalója” és „indoklása” szó szerint ugyanazt a pár, legtöbbször semmitmondó mondatot tartalmazza, amely amúgy még a szabályozás konkrét tartalmával, sőt, adott esetben egyes salátatörvények esetén, a módosítani kívánt jogszabályokkal kapcsolatban sem nyújt eligazítást. Nem várható el az állampolgároktól, hogy minden egyes nap a kormány által egyeztetésre bocsátott valamennyi tervezet összes normaszövegét végigolvasva próbáljon meg rájönni, hogy az adott szabályozási tárgy a szakértelmébe, érdeklődési körébe tartozik-e.

Hasonlóan problematikus, hogy a társadalmi egyeztetés folyamatába a jogalkotás viszonylag késői szakaszában tudnak bekapcsolódni az állampolgárok, ezért a beérkezett vélemények döntő többségét a minisztériumok nem tudják érdemben mérlegelni.

Végezetül fontos megemlíteni azokat a törvényjavaslatokat, amelyeket pusztán formálisan bocsátanak társadalmi egyeztetésre: ilyenek azok a nagy számban előforduló javaslatok, amelyeknél az egyeztetésre bocsátott tervezetben (adott esetben a parlamentre benyújtásra kerülő törvényjavaslatban is) pusztán technikai jellegű módosítások szerepelnek. Ilyen tipikusan az, amikor az egyeztetésre bocsátott tervezet valamely jogszabály adott bekezdésében pusztán a kötőszókat változtatja meg, mondjuk az „és” szót cserélné „továbbá” kifejezésre. A jogszabálymódosítás pusztán technikai jellegűnek tűnik, ugyanakkor a parlamenthez benyújtott javaslatban már egészen más, akár olyan jellegű módosítások is megjelennek, amelyek komoly közérdeklődésre tartanak számot, ám a tényleges egyeztetésre ezek tekintetében egyáltalán nem került sor. Sok esetben ezek a végső javaslatok csak az országgyűlési vita legutolsó szakaszában, a törvényalkotási bizottság eljárásában derülnek ki. Kevésbé életszerű, hogy ezekről a Törvényalkotási Bizottságban többségében kormánypárti képviselők által előterjesztett módosítási javaslatokról, amelyeket az előterjesztő minisztérium általában támogatni szorított, az előterjesztő minisztériumoknak nem volt előzetesen, a társadalmi egyeztetés meghirdetésekor, vagy a törvényt módosító javaslatok betérjesztésekor tudomása. A jellemző, széles körben ismert, ám a kormány által elhallgatott gyakorlat az, hogy az ilyen módosító javaslatokat valójában a kormány készíti el és a Törvényalkotási Bizottság kormánypárti tagjai pusztán benyújtják a készen kapott normaszöveget.

Az egyeztetés akkor is csupán formálisan teljesül, ha a minisztérium egyfajta „salátatörvény” tervezetét bocsátja egyeztetésre, ugyanakkor az országgyűlés elé betérjesztett javaslat a törvények jóval szélesebb körére terjed ki, illetve lényegesen több konkrét törvényi rendelkezést érint, mint a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezet. Az ilyen megoldások a vonatkozó törvényi előírás szempontjából hibátlannak számítanak, hiszen formai értelemben az adott törvényt módosító parlamenti benyújtását megelőző társadalmi egyeztetése a szabályoknak megfelelően megtörtént, ezért a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által történő ellenőrzési szempontjai teljesültek. Ugyanakkor az eredmény az, hogy akár lényeges törvényt módosító javaslatok teljes egészében társadalmi egyeztetés nélkül kerülnek elfogadásra, amint az legutóbb a 2024. évi LXXXV. törvény esetében is megtörtént. Ez a törvény többek között az Infotörvényt is módosította, ugyanakkor az erre vonatkozó módosító rendelkezés még nem szerepelt a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetben, vagyis a kormány, megint csak formai értelemben, szabályosan módosította az Infotörvényt anélkül, hogy az ezt véghezvivő rendelkezés előzetesen megismerhető és véleményezhető lett volna.

-
- ⚠ 29. A jogalkotás transzparenciájának javításra vonatkozó javaslatunk az alábbiak:
- A társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetek közzétételi gyakorlatának felülvizsgálata, egységes szempontrendszer bevezetése, állampolgárokat orientáló címkézési vagy tematika megjelölési gyakorlat bevezetése.
 - A jogalkotásról szóló törvény 10. § (1) bekezdésének figyelembevétele mind a gyakorlat, mind az ellenőrzés szintjén.
 - A „tartalmi összefoglaló”, az „indoklás”, illetve a „hatásvizsgálat” megfelelőségének vizsgálata.
 - Jogalkotási koncepciók, tervezetek közzététele előzetesen, megfelelő véleményezési idő biztosításával.
 - A társadalmi egyeztetés megkerülését szolgáló gyakorlatok kiiktatása.
-

3.6. Politikafinanszírozás

A vagyonyilatkozati rendszer mellett a politikafinanszírozás, vagyis a pártok működésének és kampányainak a pénzügyei jelentik a korrupció elleni küzdelem másik olyan területét, amelyen Magyarországot évtizedes adósságok terhelik. A kormány ennek ellenére továbbra sem hajlandó szembenézni a területet jellemző korrupciós kockázatokkal. Az NKS-ben foglalt azon előírás, miszerint „meg kell vizsgálni a hazai politikai pártok finanszírozási szabályainak érvényesülését a külföldi befolyásolással szemben, valamint a politikai szervezetek – ideértve minden a politikai hatalom megszerzésének és megtartásának befolyásolását célzó tevékenységet folytató szervezetet – működési gyakorlatát a nemzetközi és európai uniós jogszabályoknak való megfelelés érdekében”, valójában alig titkoltan a Szuverenitás Védelmi Hivatal által a „politikai nyomásgyakorló szervezet” megbélyegző elnevezéssel illetett civil szervezetekkel szembeni további jogkorlátozó intézkedések bevezetésére irányuló kormányzati szándékot hivatott kiszolgálni.

Ehelyett a pártok működése és gazdálkodása, valamint a kampányfinanszírozás körében egyaránt a politikafinanszírozás átfogó újraszabályozására lenne szükség az évtizedes mulasztások és a 2014-ben életbe lépett, jelenleg is hatályos szabályozás alapján álló gyakorlatból fakadó súlyos torzulások orvoslása érdekében. A rendszerváltoztatást közvetlenül követő időszakban kialakult visszasságok, így például a korábban az üzleti élet irányából érkező nem átlátható („szürke”) finanszírozás leküzdésére irányuló szabályozás mára teljességgel érvényét veszítette. A pártokhoz áramló adományok és támogatások szabályozása helyett sokkal fontosabb lenne a közpénzek és a pártpénzek elhatárolása, valamint a pártok és a közhatalom viszonyának a rendezése. A NER-ben az ellenzék jóformán teljesen elveszítette az üzleti alapon történő, amúgy önmagában is megkérdőjelezhető szabályosságú forrásszerzésre irányuló képességét. Ezzel szemben a hatalom pártjai nem üzleti alapon, hanem közpénzből finanszírozzák a működésüket és ebben a folyamatban az üzleti szereplőknek legfeljebb a közpénzek fogadásában és a kormánypártok érdekében történő célzott felhasználásában jut közvetítő szerep. Vagyis a NER-ben az üzleti élet forrásszervező és forrásbiztosító szerepe visszaszorult a politikafinanszírozásban. Megnőtt ugyanakkor a különféle magánjogi entitások, például formai értelemben civil szervezetként, kutató intézményként vagy céggként működő politikai szatellitszervezetek transzmissziós funkciója a politikai pártok és az államkassza között. A szabályozás azonban minderről tudomást sem vesz. Mindezt tetézi, hogy a politikai pártokra nem terjed ki az

Infotörvény hatálya, így ebben a körben a közérdekű adatok megismerhetőségét annak ellenére nem biztosított, hogy a pártok forrásainak a zöme közpénzből származik.

⚠ 30. A politikafinanszírozás reformja érdekében az alábbi javaslatokat fogalmazzuk meg:

- Új koncepció kialakítása szükséges a pártok gazdálkodásának, működési forrásaiknak és kampánykiadásainak az átláthatóvá tétele és az ezeken a területeken jellemző korrupciós kockázatok felszámolása érdekében.
- Az Infotörvény hatályát ki kell terjeszteni a politikai pártokra, ugyanis az az alkotmányos alapvetés, miszerint a politikai pártok nem gyakorolnak közhatalmat, nem képezheti akadályát a pártok közpénzhasználata átláthatóságának.
- Érvényt kell szerezni az EBESZ 2022-es választási megfigyelési missziója által készített jelentésében foglalt ajánlásoknak, különös figyelemmel arra, miszerint Magyarországon a kormánypártok és az állam kampányainak a finanszírozása szétválaszthatatlanul összefonódott egymással. Ezért újra kell gondolni a mindenkori kormányzó párt és az állam egymástól történő elválasztását.
- A politikai pártok, mindenekelőtt a mindenkori kormánypártok média hozzáférését, valamint az államhatalom és a közpénzt használó szervezetek médiahirdetési gyakorlatát és jogosultságait is újra kell szabályozni annak biztosítása érdekében, hogy véget lehessen vetni a hatalom érdekeit szolgáló, a közpénzeket száz milliárdos nagyságrendben felemésztő szakadatlan kampányoknak.
- A KEMCS-ban képvisellel rendelkező korrupcióellenes civil szervezetek 2015-ben megfogalmazott javaslataira is figyelemmel át kell alakítani a politikai pártok költségvetésből történő állami támogatásának a rendjét és újra kell gondolni az Állami Számvevőszék ellenőrzési gyakorlatát.
- Szintén a korrupcióellenes civil szervezetek ajánlásaira figyelemmel célszerű eljárni a politikai pártokat segítő különféle cégek, civil szervezetek és kutató intézmények működésének és finanszírozásának az újraszabályozása során.
- A választási kampányok finanszírozására vonatkozó évtizedes mulasztások következményeinek az elhárítása érdekében, ismét csak a korrupcióellenes civil szervezetek tapasztalatai és ajánlásai hasznosításával lenne célszerű új szabályozási koncepciót kialakítani az olyan korrupciós jelenségek kiiktatása érdekében, mint amilyen a kamupártok térnyerése, a harmadik szervezetek által történő kampányolás, az állami szervek kormánypártokat támogató kampányköltségei. A készpénzes kampánytámogatások és kampánykiadások rendszerét célszerű lenne véglegesen és teljesen megszüntetni és átláthatóvá kellene tenni a közterületi hirdetéseket, valamint a közösségimédia-költségeket is.
- A kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályokat célszerűen a helyhatósági és az európai uniós választási kampányokra is egységesen ki kellene terjeszteni.

4. A KORRUPCIÓELLENES FELLÉPÉSÉRT FELELŐS ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE

4.1. A korrupció elleni küzdelem általános értékelése

A korrupcióval szembeni küzdelem számos állami szerv hatáskörét érinti. A nyomozó hatóságokon és az ügyészségen túl a közpénzek szabályos felhasználása és a gazdasági élet prudenciája felett őrködni hivatott különféle hatóságok, így más szervek mellett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Gazdasági Versenyhivatal, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Közbeszerzési Hatóság és az Állami Számvevőszék is elsődleges felelősséggel tartoznak a visszaélésekkel szembeni eljárásokért.

Az elmúlt 15 év általános tapasztalata az, hogy a korrupció számos formájával szemben sikerrel vette fel a küzdelmet a kormányzat:

- visszaszorításra került a rendőrség körében korábban elterjedt megvesztegethetőség,
- sikeres fellépés történt a hálapénz jelenségével szemben,
- hatékony módon sikerült eljárni a közbevételeket károsító áfacsalások ellen.

A hálapénz elleni fellépés keretében a kormány lassan évszázados mulasztást pótol, amikor a jogszabályok módosításával és a hatóságok elkötelezett fellépésével elébe ment az egészségügyi ágazat és a társadalom egésze által megfogalmazott igénynek.

Az áfafizetési kötelezettségnek az állam évtizedeken keresztül képtelen volt teljeskörűen érvényt szerezni. 2010 előtt az áfabevételek negyede elveszett az állam számára. Az ezt kifejező *áfarés* mutatószám a gazdaságfehérítő intézkedések hatására (pl. az on-line pénztárgépek és az on-line számlázás, valamint az e-útdíjak bevezetése) 2020-ra 5 százalékra szűkölt. A helyzet azóta még tovább javult: dicséretes, hogy az áfarés 2021-ben 4,4 százalékra, 2022-ben pedig 2,3 százalékra mérséklődött.

Ezek a példák azt igazolják, hogy a hatalom rendelkezik mind a megfelelő szakmai felkészültséggel, mind pedig a szükséges apparátussal ahhoz, hogy szigorú következetességgel és hatékonyan érvényesítse a jogi előírásokat. Amíg azonban a kormány erőteljesen és sikerrel lép fel a korrupció hétköznapi formái és az állami bevételeket apasztó bűncselekmények ellen, addig sajnálatos módon a hatalom birtokosainak és a hozzájuk kötődő klientúrának az érdekeit szolgáló visszaéléseket sokszor büntetlenül meg lehet úszni. Sőt, számos esetben az állam, a szabályok megváltoztatásával, illetve az állami szervek pártos működésével maga is tevőlegesen hozzájárul a visszaélések és a korrupció létrejöttéhez. A korrupciónak ebben a szegmensében az elkövetőknek és más közreműködőknek nemhogy nem kell büntetésre számítaniuk, de bízhatnak az állam javukra elfogult eljárásában, vagy éppen a jóindulatú tétlenségében.

A 2010-ben bevezetett, a Nemzeti Védelmi Szolgálat által alkalmazott megbízhatósági vizsgálatok is a korrupció és a közmegebízatással történő visszaélések feltárásának hatékony eszközei közé tartoznak. A megbízhatósági vizsgálatok a szélesebb közvélemény számára a hálapénz elleni küzdelem eszközeként váltak ismertté, de a Nemzeti Védelmi Szolgálat olyan, kiemelt közérdeklődésre számot tartó korrupciós ügyek felderítésében is szerepet játszottak, mint például a bírósági végrehajtók vesztegetési ügye. A Nemzeti Védelmi Szolgálat ugyanakkor 2022-ben elveszítette a megbízhatósági vizsgálatoknak a belügyi ágazaton kívül történő alkalmazására vonatkozó hatáskörét. Ezt a feladatot az utóbbi években a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok egyikeként működő Alkotmányvédelmi Hivatal vette át. Míg a Nemzeti Védelmi Szolgálat által végzett megbízhatósági vizsgálatok számára és eredményére vonatkozó statisztikai

adatok elérhetőek, addig az Alkotmányvédelmi Hivatal nem teszi közzé ezeket a statisztikákat és a KEMCS tagjaival sem osztja meg azokat. Adatok hiányában nem tudható, hogy a megbízhatósági vizsgálatok rendszere megőrizte-e a hatékonyságát a 2002-ben bevezetett reformot követően.

A kormány által egyes esetekben üdözetlenül hagyott visszaéléseket magasszintű, akár a rendszerjellegű korrupció megnyilvánulásaiként értelmezhetjük. A korrupció magas szintjére való utalás itt azt fejezi ki, hogy valamely nem jogi természetű oknál fogva egy adott magatartás nem jár következményekkel, függetlenül attól, hogy büntetőjogi értelemben vett bűncselekményről vagy más természetű jogsértésről van-e szó. A korrupció hazai büntetlenségét az alábbi példákkal illusztráljuk.

- A hírhedt *Elios-ügy* kezelése: Az Európai Unió csalás elleni hivatalának (OLAF) a vizsgálati megállapításai maffiajellegű elkövetésre utaltak, ennek ellenére a nyomozó hatóság két ízben is megszüntette a büntetőeljárást, így vádemelésre nem került sor és az ügyben felmerült összeférhetlenségi gyanút a Közbeszerzési Hatóság sem vizsgálta ki. A kormány az eredetileg az Európai Unióval kifizettetni tervezett mintegy 13 milliárd forintnyi számlát végül visszavonta, így a keletkezett károkat a magyar adófizetők állták.
- A „*Híd a munka világába*” ügy: Annak ellenére, hogy mind az OLAF, mind pedig a magyar kormány súlyos szabálytalanságokat tárt fel az ügyben, az adóhatóság nyomozó szerve megszüntette a büntetőeljárást és az ügyészség nem talált ebben semmi kivetni valót. Az Európai Bizottság elrendelte a szabálytalansággal érintett 1,5 milliárd forint visszafizetését, amit a kedvezményezett szervezet meg is tett. A kedvezményezett szervezet akkori vezetőjét, egyben kormánypárti országgyűlési képviselőt az eljárások során még tanúként sem hallgatták meg.
- A *Microsoft magyarországi leányvállalata* és az egyesült államokbeli anyacég 2019-ben peren kívüli egyezséget kötöttek az Egyesült Államok hatóságaival, amiben elismerték, hogy számos szabálytalanságot követtek el a magyarországi állami intézményekkel tető alá hozott közbeszerzési üzletek sikere érdekében (összejátszás, bennfentes információk kiszivároztatása és hasznosítása). A szabálytalanságok idején a Microsoft magyarországi vezető alkalmazottjai előbb távoztak a vállalattól, majd magas pozícióban állami állásokat kaptak. Az ügyben Magyarországon 2019 óta újra folyik a korábban egyszer már megszüntetett büntetőeljárás, gyanúsításra mindmáig nem került sor.
- Azt elmúlt évtized egyik kiemelkedő súlyú korrupciós botránya a *letelepedési államkötvények* ügye. A lényegét tekintve magyar útlevelet és ennek birtokában a schengeni övezetben történő szabad mozgás jogát biztosító értékpapírok értékesítése brókercégeken keresztül történt. A brókerek 200 millió euró haszonra tettek szert, amit a szabályozás értelmében a magyar állam közpénzből fizetett ki. A befektetett források eredetének az ellenőrzése egyáltalán nem került sor, míg a letelepedési jogot szerzett befektetők és hozzátartozóik biztonsági hátterét csak rendkívül felületesen vizsgálták az állami szervek. Így a súlyos átláthatósági és pénzmosási kockázatokon túl az Alaptörvény sérelme is felmerült, hiszen az utóbbi értelmében közpénzt kizárólag átlátható szervezetekre lehet bízni. Az ügyben tett feljelentést az ügyészség elutasította és a közpénzek felett őrködni rendelt szervek, így a számvevőszék és jegybank is tétlenek maradtak.

- A koronavírus járvány idején Magyarország rekordösszeget jelentő 300 milliárd forintért, átláthatatlan eljárásokban vásárolt mintegy 17 ezer darab *lélegeztetőgépet*, amelyek nem kerültek felhasználásra és azóta is bontatlanul állnak a közpénzből bérelt raktárakban. A beszerzéseket nem előzte meg átláthatósági ellenőrzés, továbbá az eszközök vételára több esetben nem a szállító céghez, hanem az ügyletben elvileg nem is érintett szervezetek távol-keleti bankszámláira került. A kormány szerint az ellenőrzések rendben megtörténtek, de erről semmilyen tanúsító irat nem érhető el, és az ellentmondó nyilatkozatok miatt az sem tisztázott, hogy egyáltalán sor került-e átláthatósági ellenőrzésre.

A fenti öt eset között találni büntetőjogi értelemben vett korrupt magatartásokat és más természetű visszaéléseket is. Az esetekben közös, hogy a magyar hatóságok vagy teljességgel tétlenek maradtak, vagy hosszú évek alatt sem jutottak semmilyen kézzelfogható eredményre, holott az adott magatartások miatt más országokban vagy az Európai Unió hatóságai előtt eredményes eljárások zajlottak. A fenti esetek igazolják: sajnos létezik büntetlenül megúszható korrupció Magyarországon.

⚠ 31. Egyes kivételezett személyekhez köthető korrupciós esetek feletti állami szemet hunyás, illetve az ilyen ügyek eltussolása és büntetlensége súlyosan rombolja az állampolgárok jogegyenlőségbe vetett bizalmát, és megteremti a „következmények nélküli ország” imázsát.

4.2. A közérdekű bejelentők védelme

Magyarország közel két évi késedelemmel, 2023 nyarán hajtotta végre az Európai Unió bejelentővédelmi tárgyú, 2019/1937 számú irányelvének a hazai jogba történő átültetését. Az átültetésről a 2023. évi XXV. törvény (bejelentővédelmi törvény) gondoskodik. Az EU bejelentővédelmi irányelvéből fakadó legfontosabb újdonság az, hogy az úgynevezett fordított bizonyítás bevezetésével jelentős mértékben megnehezíti a munkáltatók és más foglalkoztatók számára azt, hogy munkajogi retorziókkal fenyegetessék vagy sújtsák a közérdekű bejelentőket. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha valakit azért bocsátanak el a munkahelyéről, mert bejelentést tesz az általa tapasztalt vagy feltételezett visszaélésekről, akkor a bíróságon a munkáltatónak kell igazolnia azt, hogy valójában nem a bejelentés miatt mondott fel az illetőnek. A KEMCS-ben tagsággal rendelkező korrupció ellenes civil szervezetek értékelése szerint a bejelentővédelmi törvény nem nyújt kellően erős védelmet a közérdekű bejelentőknek és nem szorítja rá a foglalkoztatókat, valamint az állami és önkormányzati szerveket arra, hogy valóban hatékony megoldásokat alkalmazzanak a hozzájuk intézett bejelentések kivizsgálása érdekében. Az erre vonatkozó kötelezettségek elmulasztása esetén a kormány illetékes felügyeleti szerve, a Foglalkozás-felügyeleti Hatóság például nem róhat ki bírságot és más szankciót sem rendelhet el. A bejelentővédelmi törvény semmilyen védelmet nem nyújt a leginkább kockázatos helyzetben lévő állami alkalmazottaknak, így például a nemzetbiztonsági szolgálatok, a nyomozó hatóságok, valamint más rendvédelmi dolgozóknak, továbbá az ügyészeknek. A szabályozásnak az is a súlyos hiányosságai közé tartozik, hogy az EU irányelv előírásait megszegve megfosztja a védelemtől a sajtó útján nyilvánosságra hozott bejelentést tévő személyeket.

Az alapvető jogok biztosa fontos szerepe játszik a bejelentések rendszerében, egyebek mellett biztonságos informatikai megoldást üzemeltet a bejelentések fogadására, valamint kivizsgálja a bejelentések elégtelen kezelése miatt tett panaszokat. A rendelkezésre álló információk szerint az ombudsman a 2024. évben 12 esetben indított eljárást a közérdekű bejelentések nem megfelelő kezelése miatt.

A szabályozás hiányosságának következményei a gyakorlatban is megmutatkoznak. A 2024. év legismertebb bejelentővédelmi fejleménye egy kormánytisztviselő esete, aki a sajtó útján hozta nyilvánosságra az általa tapasztalt, feltételezett törvénysértéseket. Az EU irányelve értelmében a bejelentésére kiterjed a védelmi kötelezettség, ezért a bejelentőt nem érhetne volna joghátrány. A bejelentővédelmi törvény azonban nem gondoskodott ennek az irányelvi rendelkezésnek az átültetéséről. A bejelentőt még a bejelentése teljességét tartalmazó interjú nyilvánosságra kerülését megelőzően, azonnali hatállyal elbocsátották az állásából és feljelentést is tettek ellene. Ez az eset is azt példázza, hogy a közérdekű bejelentők nem érezhetik biztonságban magukat Magyarországon.

⚠ 32. A közérdekű bejelentők védelmének fejlesztésre vonatkozó javaslataink az alábbiak:

- A közérdekű bejelentők védelmére irányuló szabályozás felülvizsgálata.
- Ennek során a KEMCS-ben tagsággal rendelkező korrupcióellenes civil szervezetek e tárgyban tett javaslatainak a figyelembe vétele.
- Az EU bejelentővédelmi irányelve 15. cikk (2) bekezdésének (sajtó útján nyilvánosságra hozott közérdekű bejelentést tevő személyek megvédése) a megfelelő átültetése.

4.3. Külön eljárás a korrupciós bűncselekmények esetében

4.3.1. A külön eljárás lényege

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) CV/A. fejezete szabályozza az „Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény esetén” elnevezésű külön eljárást, amely a törvénybe iktatásakor ígéretes eszköznek tűnt a korrupciós bűncselekmények elkövetői elleni hatékonyabb büntetőjogi fellépéshez, miután ennek tárgyi hatálya kiterjed a korrupcióellenes bűncselekményekre, a hivatali visszaélésre, a nemzeti vagy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyona elkövetett súlyosabb vagyon elleni bűncselekményekre, valamint a súlyosabb, költségvetést károsító bűncselekményekre, a pénzmosásra, továbbá a közbeszerzési és koncessziós eljárásban a versenyt korlátozó megállapodásokra.

A külön eljárás lényege szerint a tárgyi hatálya alá tartozó bűncselekmény miatt tett feljelentés törvényben meghatározott okból történő elutasítása vagy a már elrendelt nyomozás megszüntetése esetén a sértett és a feljelentő, ezek hiányában más személy, illetve az Integritás Hatóság (IH) a részletesen szabályozott eljárási rend szerint felülbírálati indítvánnyal fordulhat a Budai Központi Kerületi Bíróság Nyomozási Bírói Csoportjához (a továbbiakban: Nyomozási Bírói Csoport) a feljelentés elutasítása vagy a nyomozást megszüntető határozat hatályon kívül helyezése érdekében, amelynek eredményessége automatikusan a nyomozás megindulását vagy annak folytatását vonja maga után. Az ilyen nyomozás megszüntetése esetén pedig a felülbírálati indítvány előterjesztője ismételt felülbírálati indítványt nyújthat be a Nyomozási Bírói Csoporthoz, amely megállapíthatja, hogy vádindítvány benyújtásának lehet helye. Ebben az esetben az ismételt felülbírálati indítvány előterjesztője, illetve amennyiben azt az IH terjesztette elő, úgy bárki vádindítványt nyújthat be az általános szabályok szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz.

Kérdéses lehet azonban a hazai történeti előzmények hiányában bevezetett új külön eljárás alkalmazásának hatékonysága. Ezért a KEMCS folyamatosan figyelemmel kíséri a külön eljárás gyakorlati alkalmazásának eredményeit, illetve vizsgálja annak hatékonyságát az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének megkeresése útján.

4.3.2. Az ügyforgalmi adatok

Az OBH elnöke által a 2023. január 1-től 2024. október 4-ig terjedő időszakra vonatkozóan közölt lényeges ügyforgalmi adatok (amelyek az IH által előterjesztett 6 felülbírálati indítványt is tartalmazzák) részletezését a következő (1. számú) táblázat tartalmazza. (A nyilvánvaló számszaki eltérés oka az adatközlés alapján nem állapítható meg.)

FELÜLBÍRÁLATI ÜGYEK (db)			
indult	befejezett		folyamatban maradt
	elutasítás	hatályon kívül helyezés	
96	77	8	9

1. táblázat: A Nyomozási Bírói Csoport ügyforgalmi adatai

Az OBH elnökének közlése szerint az indítványok elutasítására a következő (2. számú) táblázatban összesített okok miatt került sor.

ELUTASÍTÁSI OKOK	
elutasítási ok megnevezése	darabszám
elkésett benyújtás	2
nem arra jogosult általi és elkésett benyújtás	1
jogi képviselő nélküli és elkésett benyújtás	2
jogi képviselő nélküli benyújtás	7
nem elektronikus úton történt benyújtás	1
tárgyi hatály hiányában történt benyújtás	2
támadott határozat megalapozottsága	62
összesen	77

2. táblázat: Az elutasítási okok részletezése

Az érdemben elbírált felülbírálati indítványok **80,52 százalékát** tehát a nyomozási bírók elutasították. A külön eljárás törvénybe iktatásához vezető jogalkotói cél megvalósulásának hatékonyságáról azonban ennél árnyaltabb képet mutat az érdemben elbírált felülbírálati indítványok ügyében hozott határozatoknak az azok tárgyát képező bűncselekmények figyelembevételével történő összegzése, amelynek adatait a következő (3. számú) táblázat tartalmazza. (A számszaki eltérés oka az összesítés eltérő koncepciója, illetve a tárgyi hatályon kívüli további 3 bűncselekmény figyelmen kívül hagyása.)

BŰNCSELEKMÉNY		ELJÁRÁS EREDMÉNYE	
megnevezése	száma (db)	elutasítás (db)	hatályon kívül helyezés (db)
vesztegetés	6	4	2
vesztegetés feljelentésének elmulasztása	3	2	0
hivatali visszaélés	70	59	4
csalás	2	2	0
gazdasági csalás	1	0	1
hűtlen kezelés	11	6	3
költségvetési csalás	6	3	1
versenyt korlátozó megállapodás	2	2	0
összesen	101	78	11

3. táblázat: Az érdemi bírói döntések összegzése az elbírált indítványok számának tükrében

A vizsgált időszakban két esetben került sor **ismételt** felülbírálati indítvány előterjesztésére hűtlen kezelés büntette, valamint hivatali visszaélés büntette miatt, amelyeket a nyomozási bíró elutasított. Az nem állapítható meg, hogy ezekben az ügyekben a nyomozási bíró biztosította-e a jogorvoslat lehetőségét a Be. 579. §-ának (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, miután a Be. 482. §-ának f) pontja csak a felülbírálati indítvány tárgyában hozott határozat elleni fellebbezés lehetőségét zárja ki. Vádindítvány benyújtására viszont eddig nem került sor.

4.3.3. JavaslatoK a külön eljárással kapcsolatban

A tárgyi hatály

A hatályos szabályozás az „Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről” szóló 2017/1371/EU számú parlamenti és tanácsi irányelvből következőknél szélesebb bűncselekményi körre is kiterjeszti a külön eljárás tárgyi hatályát, mivel az alá vonja a hivatali visszaélés büntettét, amelynek következtében a vizsgált időszakban 66 esetben kizárólag, további 4 esetben pedig részben e bűncselekmény miatt került sor a felülbírálati indítvány benyújtására.

Ennek kiemelése azért szükséges, mivel a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 305. §-ában meghatározott hivatali visszaélés büntette nem (a Btk. XXVII. Fejezetében meghatározott) korrupciós bűncselekmény, mert amennyiben az elkövetésének ilyen vonatkozása felmerül, úgy az a specialitás elve folytán már a Btk. 293. §-ának (2) bekezdése szerint minősülő hivatali vesztegetés büntettét vagy a Btk. 294. §-ának (3) bekezdése szerint minősülő hivatali vesztegetés elfogadásának büntettét valósíthatja meg.

Ebből következően a göngyöltett ügyforgalmi adatok nem mutathatnak valós képet arról, hogy milyen számú olyan bűncselekmény miatt került sor a külön eljárás szabályainak alkalmazására, amelyek valóban a korrupciós bűnözés kategóriájába tartozónak tekintendők.

⚠ 33. Megjegyezzük, hogy a KEMCS teljesen indokolatlannak tartja a külön eljárás személyi hatályának szűkítését a rendvédelmi szervek stb. nem vezető beosztású hivatalos személy tagjaira vonatkozó kivételes szabály előírásával [Be. 817/A. § (1) bekezdés b) pontja], amennyiben a jogalkotó a hivatali visszaélés büntettét valóban olyan kiemelt bűncselekményként kívánja kezelni, amelyek esetében az általános állampolgári vádjog lehetőségének biztosítását is indokoltnak tartja.

A jogorvoslati jog

A KEMCS a rendkívül magas elutasítási aránnyal kapcsolatban a következőket észrevételezi.

A külön eljárás hatályos szabályozása a felülbírálati indítványt előterjesztő és a vádindítvány képviselőjére jogosult személy jogorvoslati jogát egyaránt kizárja a Be. 482. §-ának f) pontjában, illetőleg a 817/T. §-ának (1) bekezdésében.

A KEMCS 2023. évi nem-konszenzusos (a kormányzati oldal által nem támogatott) büntetőeljárásjogi javaslatai közül a felülbírálati indítványt előterjesztő személy számára történő jogorvoslati jog lehetővé tételére irányuló javaslat elvetésének egyik indoka szerint *„az új eljárásban a felülbírálati indítványt tevő személynek közjogi értelemben nincs jogorvoslatihoz való joga”*.

Ezt az érvet a KEMCS továbbra sem tartja elfogadhatónak, miután az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése mindenki számára garantálja az olyan bírósági döntés elleni jogorvoslati jogot, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az ugyanis elég nehezen akceptálható érv, hogy a felülbírálati indítvány előterjesztőjének vagy a vádindítvány erre jogosult benyújtójának ne fűződhetne jogos érdeke az indítványuk elbírálásához az ennek lehetőségét biztosító törvényi felhatalmazásra tekintettel.

⚠ 34. A KEMCS álláspontja szerint a Be. a szabályozás jogdogmatikai értékelésének tükrében is indokolatlanul zárja ki a felülbírálati indítványt előterjesztő, illetve a vádindítvány képviselőjére jogosult személy jogorvoslati jogát.

Ugyanis jelen esetben is irányadónak tekintendő az Alkotmánybíróságnak a pótmagánváddal kapcsolatos azon álláspontja, amely szerint: *„Abban a körben [...], amelyben a jogalkotó a sértett pótmagánvádlóként történő fellépését megengedi, mind a törvényi szabályozásnak, mind a jogintézmény alkalmazásának összhangban kell állnia az Alaptörvény rendelkezéseivel.”* [ABH 2018, 2023.]

A KEMCS által revideálni javasolt rendelkezés megváltoztatásának praktikus oka pedig a rendkívül magas elutasítási arányra figyelemmel az a jogirodalomból ismert tapasztalat, hogy a pótmagánvadás intézményének a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénnyel történt ismételt bevezetését követően jellemzően a vádindítványok elutasítására került sor mindaddig, amíg a bírónak határozatuk megfellebbezésének kockázata nélkül lehetősége volt erre a ténybeli vagy jogi alap nyilvánvaló hiányára hivatkozással [231. § (2) bekezdés d) pontja].

A vádindítvány megalapozottságának kérdése

⚠ 35. A KEMCS sürgősen tartja a Be. 817/O. és 817/P. §-át is, amelyek a vádindítvány megalapozottságának (előzetes) vizsgálatára kötelezik az eljáró bírót, miután megalapozott gyanú hiányában a nyomozási bíró sem juthat arra a megállapításra, hogy az ügyben vádindítvány benyújtásának lehet helye, a büntetőeljárás lefolytatásának egyéb akadályait pedig az általános szabályok szerint egyébként is vizsgálnia kell a (per)bírónak a tárgyalás előkészítése során.

A közzétételre vonatkozó javaslat

△ 36. A KEMCS javasolja a Be. 817/C. § (3) bekezdésének kiegészítését azzal, hogy – a külön eljárás hatékonyabb alkalmazását elősegítő egyszerűbb tájékozódás érdekében – az anonimizált határozat, illetve ügyiratjegyzék az IH honlapján is közzétételre kerüljön.

4.3.4. Igazságügyi integritás terv előrehaladása

A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat 1. melléklete „**Igazságügyi integritás**” cím alatt a számos feladatot ír elő a Be. CV/A. fejezetében szereplő külön eljárással kapcsolatosan.

A 3.9 a) – d) pontok, illetve a 3.10 pontban meghatározott teendők érintik a következőket:

- a külön eljárás működésének és hatékonyságának felmérését,
- jelentés készítését a külön eljárás hatályosulásáról, továbbá – ha ez indokolt – a Be. módosítására vonatkozó javaslatok kidolgozását,
- a Be. módosítása iránti tervezet kidolgozása és az Országgyűlésnek való benyújtása,
- intézkedés a vonatkozó kormányrendelet, illetve igazságügyi miniszteri rendelet módosítása iránt.

A fenti feladatok számára kitűzött határidők 2024 első félévében lejártak. A 2025 februárban a korrupciomegelozes.kormany.hu weboldalra feltöltött Monitoring Támogatási Mátrix legfrissebb verziója szerint a 3.9 a) – d) pontok aktuális státusza: „*A jelentés tervezetének szakmai egyeztetése lezajlott, rövidesen benyújtásra kerül a Kormány számára.*”, míg a 3.10 pont esetében a státusz: „*A jelentés tervezetének szakértői egyeztetése az érintett szervekkel lezárult.*”

A kitűzött feladatok végrehajtásáról, annak eredményéről, illetve a szakmai egyeztetésről a KEMCS nem rendelkezik semmilyen ismerettel. Amennyiben e feladatok még folyamatban levő végrehajtásáról van szó, úgy a KEMCS álláspontja szerint nem lehet akadálya a törvényhozási tárgykör ismételt megnyitásának, arra is figyelemmel, hogy a 2022. évi XLI. törvénnyel bevezetett külön eljárást az Országgyűlés már a 2022. évi XLIV. törvénnyel teljes körben újra szabályozta.

△ 37. A KEMCS a külön eljárás hatékonyságának felmérésére irányulóan elvégzett vizsgálat eredményétől függően a hatályos szabályozás szerinti létjogosultságának megalapozottabb megítélhetősége érdekében olyan utánkövetési vizsgálat elvégzésének elrendelését is javasolja, amely megállapíthatóvá teszi a támadott határozat hatályon kívül helyezésének következtében meginduló vagy folytatódó nyomozás lefolytatásának eredményét.

Az OBH elnökének a 2023-2024. évekre vonatkozó adatközlése alapján ugyanis mindössze az állapítható meg, hogy 2 ügyben a nyomozás megszüntetésére került sor, viszont semmilyen információval nem szolgál a további 6 eredményes felülbírálati indítvány nyomán lefolytatott nyomozás kimeneteléről.

4.3.5. A külön eljárás alkalmazási tapasztalatainak összegzése

Mind ezzel együtt a KEMCS a gyakorlati alkalmazásának eddigi tapasztalatai alapján indokoltan látja a külön eljárás megtartását büntető eljárásjogunk rendszerében a büntetőjogi eszközökkel történő korrupcióellenes küzdelem hatékonyságának javítása érdekében. Ezért csupán ennek eredményesebbé tétele érdekében fogalmazta meg a szabályozás módosítására irányuló javaslatait a Kormány felé.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

A Korruptióellenes Munkacsoport 2024. évre vonatkozó jelentése 37 darab ajánlást tartalmaz. Az alábbi táblázat összefoglalja az ajánlásokat, megjelölve, hogy a KEMCS civil tagjai és/vagy állam által delegált tagjai támogatásával szerepel-e az illető ajánlás a jelentésben.

Sor-szám	Ajánlás rövid leírása	Civil tagok támogatásával	Állami tagok támogatásával
⚠ 1	A csekély számú GVH eljárás okainak vizsgálata	igen	
⚠ 2	Segédanyag a versenyt korlátozó gyakorlatokról	igen	
⚠ 3	Egyajánlatos eljárások elemzése	igen	
⚠ 4	HNT eljárás indoklása az EKR-ben	igen	
⚠ 5	Segédanyag a Kbt. 115. § szerinti eljárásokhoz	igen	
⚠ 6	Kbt. 115. § szerinti eljárások statisztikái	igen	
⚠ 7	Kbt. 115. § szerinti eljárások szigorítása	igen	
⚠ 8	Egyetlen ajánlattevővel történő keretmegállapodás (KM) szigorítása	igen	
⚠ 9	Egyetlen ajánlattevős KM-ban az alvállalkozók teljesítésének adatai	igen	
⚠ 10	KM-ban résztvevők számának növelése	igen	
⚠ 11	KM-ban a konzorciumi tagok teljesítésének adatai	igen	
⚠ 12	DBR egyedi szerződések adatainak részletes rögzítése az EKR-ben	igen	
⚠ 13	Összeférhetetlenségre vonatkozó egységes joggyakorlat	igen	
⚠ 14	Kbt. alól mentesített beszerzések adatai	igen	
⚠ 15	Hazai és EU támogatások statisztikáinak egységesítése	igen	
⚠ 16	Monitoring bizottságok a hazai pályázatok esetében	igen	
⚠ 17	Közbeszerzési kötelezettségre vonatkozó egységes értelmezés és joggyakorlat	igen	
⚠ 18	Kiemelt EU támogatások kedvezményezettjei kiválasztásáról információk	igen	

Sor-szám	Ajánlás rövid leírása	Civil tagok támogatásával	Állami tagok támogatásával
⚠ 19	Kiemelt EU támogatások mérföldköveinél publikálható összefoglalás készítése	igen	
⚠ 20	A támogatásoknál ismert anomáliákat és praktikákat bemutató összefoglaló	igen	
⚠ 21	A pályázatokba bevont pályázatiíró nevesítése	igen	
⚠ 22	Magántőkealapok közpénzhez jutásának kontrolálása	igen	
⚠ 23	Pártkötődések vizsgálata a támogatások elosztásánál	igen	
⚠ 24	Javaslatok a proaktív információszabadság megerősítésére	igen	
⚠ 25	Javaslatok a közérdekű adatok hozzáférhetőségére vonatkozó reformra	igen	
⚠ 26	Javaslatok a vagyonnyilatkozati rendszer reformjára	igen	
⚠ 27	Részletes javaslatok a vagyonnyilatkozati rendszer reformjára	igen	
⚠ 28	A lobbitorvényhez kapcsolódó javaslatok	igen	
⚠ 29	A jogalkotás transzparenciájának javításra vonatkozó javaslatok	igen	
⚠ 30	A politikafinanszírozás reformjára vonatkozó javaslatok	igen	
⚠ 31	Korrupciós esetekben nem lehet helye kivételezésnek	igen	
⚠ 32	A közérdekű bejelentők védelmének fejlesztésre vonatkozó javaslatok	igen	
⚠ 33	A Be. CV/A szerinti külön eljárás személyi hatályának szűkítésének kritikája	igen	
⚠ 34	Jogorvoslati jog indokolatlan kizárásának kritikája	igen	
⚠ 35	A Be. 817/O. és 817/P. §-ának sürgőssége	igen	
⚠ 36	A Be. 817/C. § (3) bekezdésének kiegészítése	igen	
⚠ 37	Javaslat a külön eljárás utánkövetésére	igen	