

Klotz Péter

KORRUPCIÓMEGELŐZÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN – A KORRUPCIÓ ELLENI KORMÁNYSTRATÉGIA VÉGREHAJTÁSÁNAK EDDIGI TAPASZTALATAI ÉS A TOVÁBBLÉPÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

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

•••••

1. A KORRUPCIÓ ELLENI FELLÉPÉS ÚJ MEGKÖZELÍTÉSE MAGYARORSZÁGON

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

A kormányhatározat végrehajtása – tartalmának megfelelően – leginkább a jogszabályi keretek megteremtésében értékelhető sikeresnek. A kormányhatározat alapján az Országgyű-

¹ Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezménye, az Európa Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi egyezménye, az Európa Tanács korrupcióról szóló polgári jogi egyezménye

lés szigorúbb összeférhetlenségi és vagyonynyilatkozat-tételi szabályokat fogadott el. Megszületett az ún. üvegsebtörvény, valamint a korrupciós cselekményekre vonatkozó büntető jogszabályok – a vonatkozó nemzetközi egyezmények törvénybe iktatásával – közelítettek a nemzetközi követelményekhez.

A kormányhatározat elfogadását követő időszakban meg-megújuló kísérletek történtek a különböző korrupció elleni tanácsadó-konzultatív testületek, szervek létrehozására. Ezek nem bizonyultak sem tartósnak, sem sikeresnek. Érdemi eredményt a 2007-ben létrehozott Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT) tudott felmutatni. Ez a testület stratégiai szemlélettel közelített a problémakörhöz, és 2008-ra kidolgozta a korrupció elleni stratégiát és a hozzá kapcsolódó cselekvési tervet. Bár e dokumentumot a kormány végül nem tárgyalta, a benne megfogalmazott integritásalapú megközelítés jelentős hatással volt az Állami Számvevőszék 2009 decemberében indított Integritás Projektjének szakmai tartalmára. A projekt – a korrupciós kockázatok mérésére szolgáló adatfelvétel és interaktív térkép megvalósításán túl – első ízben tett kísérletet az integritás fogalmának bevezetésére a közszférában.

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

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

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

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

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

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

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

2. A KORMÁNYHATÁROZAT EGYES ELEMEI ÉS A KÖZÖTTÜK LÉVŐ VISZONY

A kormányhatározatban foglalt intézkedések első ránézésre rendkívül heterogének: egyaránt található közöttük jogalkotási, oktatási-képzési, szervezetfejlesztési, továbbá kommunikációs feladat. Ami feltűnő, hogy a kormánynak nem volt célja sem átfogó antikorrupciós törvény előkészítése, sem önálló, antikorrupciós hatóság létrehozása. Az előbbire jó példa lehet Írország⁵ vagy akár az Egyesült Királyság;⁶ a korrupció elleni szakhatóság felállítása pedig akár az Egyesült Nemzetek Szervezete korrupció elleni egyezményének⁷ 36. cikkéből⁸ is levezethető lenne.

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

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

5 Prevention of Corruption (Amendment) Act (2001)

6 Bribery Act (2010)

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

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

ni, a közszolgálati tisztviselőket érzékenyebbé kell tenni az integritással kapcsolatos kérdésekre, idő kell az integritásirányítási rendszer modelljének kiérlelésére.

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

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

A kormányhatározat egyes pontjai e biztos alapok lerakását segítik elő. A monolit, egységes szabályozás helyett különböző területekre ható, de egymást erősítő intézkedésekből álló modell nem idegen az integritás szemléletétől. Az OECD integritás-keretrendszere beavatkozási területként elsődleges, továbbá kiegészítő integritásmenedzsment-eszközöket, valamint belső és külső környezetet különböztet meg.⁹ A Transparency International Nemzeti Integritás Tanulmányában¹⁰ (National Integrity System) vizsgálja a törvényhozás, a végrehajtó hatalom, a jogalkotás, a közigazgatás, a rendvédelmi szervek, a választási szervek, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék, a kormányzati korrupcióellenes szervezetek, a média, a civil szektor, valamint az üzleti szektor állapotát. E megközelítésre további nemzetközi példaként említhető a hamburgi tartományi három pilléres megközelítés („Drei-Säulen-Ansatz”), amely a korrupcióval szemben ellenálló és folyamatosan fejlődő közigazgatási folyamatokra, a vezetők és munkatársak képzések és továbbképzések általi érzékenyítésére, valamint a büntető- és fegyelmi eljárások útján való következetes bűnüldözésre épít.¹¹

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

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

Elsőként említhető a párt- és kampányfinanszírozás témája. A Transparency International Magyarország Nemzeti Integritás Jelentésében sarkos kritikát fogalmazott meg ezzel kapcsolatban: „...a politikai pártokat jellemzik a legnagyobb korrupciós kockázatok Magyarországon. A kampányfinanszírozás szabályozása nem biztosítja az átláthatóságot és a számonkérhetőséget, ez pedig a párt- és kampányfinanszírozás során jogellenes források fel-

9 vö: OECD–Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, 10. oldal <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF%282009%291&doclanguage=en>

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

11 Der „Drei-Säulen-Ansatz” der Korruptionsbekämpfung <http://www.hamburg.de/nicht-gefunden>

használását teszi lehetővé.”¹² Az Állami Számvevőszék évek óta rendszeresen felhívja a figyelmet a jogi környezet átalakításának szükségességére, konkrétan meghatározva az átalakítás lehetséges irányait.¹³ Az ÁSZ megállapítja, hogy „a közzétett beszámolók többségükben nem felelnek meg a megbízhatóság és valódiság számviteli követelményének”¹⁴, majd többek között javasolja, hogy „a párttörvény a mérleg, az eredménykimutatás és a kiegészítő tájékoztató rendszerű beszámoló elkészítését, közzétételét követelje meg a számviteli törvénnyel összhangban”¹⁵, illetve „a pénzügyi beszámoló közzétételét elmulasztó, szabályszegő megjelentetését fél éven belül nem pótló párt megszüntetését az ÁSZ kezdeményezhesse az ügyészség felé”.¹⁶

Mivel a párt- és kampányfinanszírozás témájában több részletes elemzés, illetve normaszöveg is készült, továbbá a szakértők között konszenzus van a párt- és kampányfinanszírozás átalakításának főbb irányairól, a továbblépés feltétele a szükséges politikai döntések meghozatala. Az elmúlt időszakban több javaslat is napvilágot látott a párt- és kampányfinanszírozás rendszerének átalakítására vonatkozóan, a legutóbbi május 19-én jelent meg az Országgyűlés honlapján.¹⁷ Az ezekre vonatkozó politikai diskurzus azonban túlmutat a közigazgatás korrupciómegelőzési programjának hatókörén.

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

3. A PROGRAM VÉGREHAJTÁSÁNAK ELŐKÉSZÍTÉSE

A kiindulási feltételek ismertetése után tekintsük át, hogyan kezdődött meg a program végrehajtása. A program megvalósításának alapvető feltétele, hogy rendelkezésre álljanak azok

12 Korrupciós kockázatok Magyarországon, 2011, 19. oldal

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

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

15 Uo. 11. oldal

16 Uo. 11. oldal

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

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

A korrupciómegelőzésért a KIM szervezeti és működési szabályzata szerint felelős Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkárság júliusban megkezdte az ÁROP-1.1.21. Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című kiemelt projektre vonatkozó javaslat előkészítését. A képzési feladatok nagy száma indokoltá tette a Nemzeti Közszolgálati Egyetem konzorciumi partnerként való bevonását a projekt végrehajtásába, amelyet végül az Európai Bizottság 2012. augusztusában kelt levele tett lehetővé.

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

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

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

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

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

4. A PROGRAM VÉGREHAJTÁSÁNAK ÁLLÁSA

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

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

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

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

Az egyes kormányhatározati pontokkal kapcsolatos főbb fejlemények a következők:²³

A bejelentővédelem jogi szabályozásának korrekciójára vonatkozó előterjesztés

A jogi helyzet áttekintése után a KIM megvizsgálta a hatályos szabályozás felülvizsgálatára vonatkozó lehetőségeket. Ez alapján a közérdekű bejelentések rendszerének a következő alapelvek mentén kell kiépülnie: általános jelleg, rosszhiszemű bejelentések visszaszorítása, anonimitás biztosítása, átjárhatóság a bejelentők védelmét szolgáló egyes jogintézmények között, elektronikus alkalmazások biztosítása, adatbiztonság és szubszidiaritás.²⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

A törvényjavaslat közigazgatási egyeztetése május 21-én fejeződött be, elfogadása 2013 szeptemberének végén várható. A 2014. január 1-jére tervezett hatálybalépésig azonban még számos feladatot kell végrehajtani, így például meg kell tervezni az informatikai rendszert, be kell szerezni a szükséges hardvereket és szoftvereket, az érintett szakembereket fel kell képezni a várható jogszabályváltozásra, továbbá meg kell tervezni és el kell indítani a jogszabály hatálybalépéséhez kapcsolódó tájékoztatási kampányt.

Az érdekérvényesítők fogadásának szabályozása

A közhatalmi döntéseket nemcsak a hivatásszerűen érdekérvényesítéssel foglalkozó személyek (lobbisták) befolyásolhatják, ezért az érdekérvényesítésről szóló korábbi szabályozás hatályon kívül helyezésével szükséges az érdekérvényesítést végző személyek körének kibővítése, az új szabályozás személyi hatályának kiterjesztése. Ez ugyanakkor azt a problémát is felveti, hogy a közszolgálati tisztviselők által például egyeztetés, megbeszélés keretében „fogadott” személyek köre túlságosan is tágra nyílik, miközben az ellenőrzés megoldatlansága, a találkozó jogcím-

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

ének átnevezése, esetleg a közigazgatási szerv épületén kívüli megtartása révén a szabályozás könnyen kijátszhatóvá is válik. Jól működő szabályozás esetén is fennáll a reális veszélye annak, hogy a feladat végrehajtása jelentős adminisztratív terhet generál, továbbá az érdekek érvényesítésének súlypontja a közigazgatáson kívüli szervekhez (pl. Országgyűlés) helyeződik át. A fenti problémák jelentős részére ad megnyugtató választ az 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet, amely szabályokat határoz meg a közigazgatás számára az érdekérvényesítővel való kapcsolattartásra. Az érdekérvényesítők fogadása kapcsán az új szabályozás előírja, hogy a kormánytisztviselő feladatellátásához kapcsolódóan érdekérvényesítővel csak felettesének előzetes jóváhagyásával találkozhat. A felettes a találkozót megtilthatja, vagy harmadik személy jelenlétéhez kötheti, ugyanakkor a beosztott tájékoztatási kötelezettségét – az adminisztratív terhek csökkentése érdekében – elektronikus naptárának megosztásával is teljesítheti.

A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény felülvizsgálata

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

Az integritásért felelős intézmény, valamint az erre támaszkodó integritásirányítási rendszer bevezetése az állami szerveknél

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

Az integritás-tanácsadók a szervezet belső kontrollrendszerének részét képezik, és nem helyettesítik a belső ellenőröket. Míg a belső ellenőrök munkájuk során inkább a pénzügyi-jogszabályi megfelelésre koncentrálnak, addig az integritás-tanácsadók feladata a szervezet működési folyamatainak nyomon követése, a kockázatok folyamatos mérése, valamint tanácsadás mind a szerv vezetése, mind a munkatársak felé. A feladatkör értelemszerűen ma-

gában foglalhatja az adatvédelmi felelősi, az esélyegyenlőségi referenci tevékenységek ellátását is, ugyanakkor kizárt, hogy az integritás-tanácsadó belső ellenőri feladatokat lásson el. Ennek egyik oka, hogy így a belső ellenőrnek az általa adott javaslat szabályszerűségét kellene ellenőriznie, másrészt az államigazgatási szervek a feladatokat – praktikus okokból – belső ellenőri feladatként azonosítanák, így a kormányrendelet érdemi, szemléletbeli változások helyett csupán többletkötelezettségeket rótt volna a belső ellenőrökre.

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

Az etikai kódexekben célszerűen szabályozandó területekről szóló zöld könyv elkészítése

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

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

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

Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership)

A Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezést nyolc ország kormánya²⁸ kezdeményezte, a kormányzati működés átláthatóbbá tétele iránti elkötelezettség erősítése érdekében. Az alapításkor megfogalmazott nyilatkozathoz azóta közel ötven állam, köztük Magyaror-

szág is csatlakozott,²⁹ többletkötelezettségeket vállalva a Nyílt Kormányzati Együttműködés Nyilatkozatában foglalt célok megvalósítása érdekében. A vállalatokat évente elfogadott akciótervek tartalmazzák. A magyar akcióterv kidolgozása 2012 szeptemberében kezdődött az államigazgatási szervek és civilszervezetek bevonásával, amelyet végül a kormány 2013 februárjában fogadott el, és április 23-án mutatott be Londonban.³⁰ A magyar vállalatok sajátossága, hogy azok a korrupció megelőzési programmal összhangban az integritás erősítésére fókuszálnak, s ez kiegészül néhány – a közbeszerzések kereshetőségére, a közvagyonnal való gazdálkodásra, valamint a közpénzek felhasználására vonatkozó – vállalással.³¹

Együttműködési megállapodások

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Korrupció megelőzési Program végrehajtására 2012 májusában koordinációs munkacsoportot állított fel, amelyben a korrupció megelőzésében érintett államigazgatási szervek képviseltetik magukat. A munka megkönnyítése érdekében külön szakértői munkacsoportok jöttek létre, azonban ezek – a civilszervezetek képviselőit tömörítő, rendszeres havi egyeztetések általánossá válásával – inkább ad-hoc jelleggel működnek. Bár a jelenlegi tapasztalatok azt mutatják, hogy a korrupció visszaszorításában való együttműködés formális keretek, együttműködést szabályozó megállapodások megkötése nélkül is megvalósulhat, néhány területen az együttműködés formalizálása is szükségessé vált. Példaként említhető az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Közszerzői Egyetem között 2012. június 28-án aláírt együttműködési megállapodás³² – amelyben az ÁSZ többek között biztosítja az Integritás Projekt keretében kidolgozott tananyagok használatát az egyetemnek –, valamint a KIM és az NKE között megkötött konzorciumi megállapodás. Ugyancsak formalizált együttműködési megállapodás szabályozza a KIM és a pilot projekt indítására felkért Magyar Államkincstár kooperációját.

A közigazgatás központi antikorrupciós és integritásképzései

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

26 Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/0b/60000/Z%C3%B6ld.pdf>

27 Zöld könyv 3. oldal

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

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

30 Egyes civilszervezetek, elsősorban a Transparency International Magyarország, kritizálták a végül elfogadott akciótervet, kifogásolva annak tartalmi hiányosságait, valamint a civilszervezetekkel lefolytatott egyeztetés módját. Lásd erről: http://www.transparency.hu/Az_OGP_akcioterv_tervezeterol

31

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

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

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

Antikorrupciós ismeretek megjelenítése a Nemzeti alaptantervben

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

Tájékoztatási kampány

A Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programjának egyik alapvetése az, hogy a korrupció elleni fellépés nem kizárólag az állam vagy a kormányzat feladata. A korrupció visszaszorításában fontos szerep hárul a társadalmi szervezetekre, valamint a magánszemélyekre is. A kormány feladata – a példamutatáson és a rá háruló tennivalók teljesítésén túl – ennek a szemléletmódnak az erősítése és támogatása. Ennek első elemeként 2013 márciusában a KIM honlapot indított,³⁴ amely részben a projekthez kapcsolódó eseményeket, rendezvénye-

33 Lásd a kormányhatározat 17. pontját

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

ket, részben pedig a korrupciómegelőzéshez kapcsolódó szakmai dokumentumokat tesz elérhetővé. A projekt eredményeinek a külföldi szakmai közvélemény részére történő bemutatására 2013 áprilisában angol nyelvű honlap is indult.³⁵

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

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

5. AZ EREDMÉNYEK ÁTTEKINTÉSE ÉS A TOVÁBBLÉPÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

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

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

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

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

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

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

A Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programja, valamint az ÁROP-1.1.21. A korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című kiemelt projekt egyaránt a 2012–2014 közötti időszakra, vagyis lényegében az országgyűlési választásig szól. Az előzőekben felsorolt feladatok célja az, hogy biztos szakmai alapot teremtsenek a következő, 2014–2018 közötti időszak antikorrupciós politikája számára. A biztos alapok megteremtésének jele, hogy a 2014–2020-as tervezési időszakban reális lehetőség mutatkozik a megkezdett tevékenység folytatására, hosszabb távú antikorrupciós projektek lebonyolítására. Ennek tervezése során fő célokként a mostani eredmények elmélyítése, valamint kiszélesítése határozható meg, összhangban a közigazgatás-fejlesztés hosszú távú stratégiai céljaival.