



# ANTIKORRUPCIÓ ÉS INTEGRITÁS



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
2015

# ANTI-KORRUPCIÓ ÉS INTEGRITÁS



# ANTI-KORRUPCIÓ ÉS INTEGRITÁS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
Budapest, 2015

**Szerzők:** Báger Gusztáv, Bozsó Gábor, Dargay Eszter, Gáspár Miklós, Hollán Miklós, Juhász Lilla Mária, Molnár Katalin, Kaiser Tamás, Kardos Sándor István, Kis Norbert, Pallai Katalin, Varga Róbert, Váradi Piroska

**Szakmai lektor:** Dr. habil. Boda József vezérőrnagy  
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, dékán

**Szerkesztők:** Dargay Eszter, Juhász Lilla Mária

A kiadvány a Belügyminisztérium, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Nemzeti Védelmi Szolgálat együttműködésében készült a 2015. december 10-én, a Korrupcióellenes Világnap alkalmából tartott szakmai konferenciára.

További együttműködő partner volt a Doktoranduszok Országos Szövetsége Közigazgatás-tudományi Osztálya.

© A szerzők  
© A szerkesztők

Kiadja: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.  
Felelős kiadó: Hegyesi József ügyvezető igazgató  
Kiadói szerkesztő: Jordán Gergely  
Borítóterv: Kilián Zsolt

Nyomdai előkészítés: Errata Bt.  
Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

ISBN 978-615-5527-62-3

# Tartalom

Előszó: <i>Prof. Dr. Patyi András</i> . . . . .	7
<i>Dr. Kis Norbert</i> : Antikorrupció és közszolgálati integritás: Magyarország az európai uniós törekvések tükrében . . . . .	11
<i>Prof. Dr. Báger Gusztáv</i> : A korrupció elleni küzdelem integritás alapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai . . . . .	23
<i>Juhász Lilla Mária</i> : A korrupció elleni harc Magyarországon az OECD jelentéseinek tükrében . . . . .	49
<i>Dr. Kaiser Tamás</i> : Nyílt kormányzás, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig . . . . .	69
<i>Dr. Pallai Katalin</i> : Integritásoktatás a közszolgálati képzésben – az építkező oktatás a fejlődő integritásért . . . . .	93
<i>Bozsó Gábor</i> : A korrupció elleni harc Magyarországon a Jó Állam Jelentés tükrében . . . . .	109
<i>Dr. Hollán Miklós</i> : A korrupció tilalomfái: korrupciós bűncselekmények integritásszemléletben . . . . .	131
<i>Dr. Váradi Piroska – Dr. Varga Róbert</i> : A Nemzeti Védelmi Szolgálat korrupcióellenes tevékenysége . . . . .	149
<i>Dr. Gáspár Miklós – Dr. Molnár Katalin</i> : Korrupcióellenesség és integritás a rendészeti tisztképzésben . . . . .	163
<i>Kardos Sándor István</i> : A rendőri korrupció kezelésének módja, alkalmazható javaslatok. A parancsnoki lehetőségek rendszere . . . . .	175
<i>Dr. Dargay Eszter</i> : A jövő: új stratégiai tervek a korrupció elleni harcban Magyarországon . . . . .	181



A szerzők a kötetet Simonné dr. Berta Krisztina,  
a Belügyminisztérium európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkára  
emlékének ajánlják.

In memoriam.





# Előszó

---

PROF. DR. PATYI ANDRÁS

Régi, még Démokritosztól származó bölcsesség, hogy a jól kormányzott állam a legnagyobb mentsvár, hiszen ha ez egészséges, minden egészséges, míg ha ez tönkremegy, minden tönkremegy. Magam is gyakran idézem ezt a tételt, amelyből látszólag kevés konkrét következtetés vonható le, de e néhány szó többet mond törvények sokaságánál. Az államnak egészségesnek kell lennie ahhoz, hogy betöltse a mentsvár, a bajban a végső menedék szerepét. Az állam – mint az emberi közösség foglalata – szabályokat készít, tart és tartat be; a modern állam néha szinte már olyan, mintha az állam maga lenne az élő, működő jogrendszer. Valóban: állam a jog és jog az állam nélkül nehezen képzelhető el, de ahogyan a jog szabályai, úgy az állam működése sem lehet mentes attól a körülménytől, hogy mindkettő mögött hatalmi helyzet húzódik meg. Ugyanígy gyakorlatilag nincsen az állam működésének olyan mozzanata, amely ne venne igénybe anyagi erőforrásokat, így az állam mint hatalmi helyzetek halmaza és mint anyagi erőforrások felett rendelkező erő a régi idők óta csábítja azokat, akik tisztességtelen eszközökkel kívánnak többhöz jutni, akik mások, de legfőként a közösség kárára kívánnak egyéni előnyöket és hasznot nyerni.

Természetesen nem állítható, hogy a korrupció jelensége csak az állami szabályozás és működés körében lehet vagy van jelen egy társadalomban; a gazdasági, üzleti élet sem mentes ettől a jelenségtől. Evvel szemben fellépni, azt kezelni, a forrásánál, a gyökereknél elfogni a „bajt”, amely a legfőbb veszély a jól kormányzott és egészséges államra: minden korban kiemelt felelőssége és kötelessége az államban és a közszolgálatban dolgozóknak. A felelősség és kötelesség jegyében született ez a kötet.

Ebben olyan írások kaptak helyet, melyek általános képet adnak az olvasónak az integritás és az antikorrupció témaköréről. A téma tudományos feldolgozásához mindenképp szükséges a vizsgálat módszertani megalapozása, nélkülözhetetlen az alapfogalmak tisztázása, hiszen minden tudományos diskurzus alapja a közös munkanyelv kialakítása, mellyel a téma összefüggései koherens rendszerré építhetők. Ugyanakkor nem lehet erről a témáról beszélni, ha nem ismerjük a nemzetközi törekvéseket és eredményeket. Ezért külön fejezet elemzi a legújabb OECD-jelentéseket és az Európai Unió jelenlegi stratégiáját általában és olyan speciális területeken is, mint például a nyílt kormányzás problematikája. Emellett az olvasó részletes betekintést nyerhet a magyar antikorrupciós küzdelembe is.

Az egyes fejezetek részleteiben elemzik a kormányzati stratégiákat, prioritásokat és eszközöket, de helyet kaptak a Nemzeti Védelmi Szolgálat szerepét, felállítási koncepcióját, valamint eddigi működését részletesen elemző, bemutató írások is. Szólnak a szerzők a korrupciós bűncselekményekről is, melyek a büntetőjog *ultima ratio* jellegét kidomborítva kapcsolódnak az integritás általános problematikájához. A problémák tényszerű és alapos feltárása önmagában is fontos, de

a megoldások és a megvalósítás egyes szakaszainak kidolgozása sürgető feladat. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektoraként, az egyetem missziójához kapcsolódva nagyon fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az integritás megteremtésében az oktatást stratégiai eszközként kell kezelni. E cél eléréséhez a közszolgálati típusú képzésekben meg kell találni a megfelelő helyet a nemzetközi tapasztalatokból merítő és módszertanilag kidolgozott képzéseknek. Ehhez nagy segítséget nyújthatnak az integritásszemléletű képzésről, valamint a rendészeti tisztképzésről szóló tanulmányok.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem többéves tudományos műhelymunka után 2015-ben mutatta be a Jó Állam Jelentést. A jelentés – kormányzati teljesítményértékelő indikátorrendszerén keresztül – mérhető eredményt tud felmutatni a korrupció elleni harc stratégiai célkitűzéseiben.

# Antikorrupció és közszolgálati integritás: Magyarország az európai uniós törekvések tükrében

DR. KIS NORBERT

*A korrupciós helyzet és a korrupció elleni harc eredményességével kapcsolatban az Európai Unió 2014-ben hozott létre saját értékelési keretrendszert. Az EU antikorrupciós jelentés-rendszere átfogó értékelést és az EU-tagországok, így Magyarország országspecifikus értékelését tartalmazza. A megközelítés, a módszer részben újszerű, ezért is tartjuk fontosnak, hogy a hazai antikorrupciós közpolitikai és szabályozás fokozottan vegye figyelembe az EU mód-szertanát. Lényeges, hogy az EU a kritikai megközelítés mellett a pozitívumokra és a bevált gyakorlatok terjesztésére is nagy hangsúlyt helyez. Elismeri többek között, hogy Magyarország 2011 óta stratégiai megközelítést és új eszközöket alkalmaz a közszféra integritásának és átláthatóságának fokozására, továbbá értékeli, hogy ambiciózus korrupcióellenes politikákat dolgozott ki és hajít végre. A tanulmány a magyar helyzetet az EU legutóbbi antikorrupciós jelentése és az Eurobarometer statisztikái alapján mutatja be és elemzi.*

## Bevezetés

A magyar kormány 2011-től a korábbi antikorrupciós kormányzati kísérletek csekély hatásából kiindulva a megelőző megközelítést és az „integritást” helyezte a közpolitikai cselekvés középpontjába. A korrupciós érzület állapotáról az Eurobarométer<sup>1</sup> tematikus felmérése ad világos képet. Eszerint 2013-ban a magyarok 89%-a úgy tartotta, hogy a korrupció széles körben elterjedt probléma Magyarországon (az EU-átlag: 76%), míg a válaszadók 19%-a érezte úgy, hogy a mindennapi életben érinti őt a korrupció (EU-átlag: 26%). A magyarországi megkérdezettek 13%-a állította, hogy elvárták tőlük csúszó pénz fizetését vagy erre szólították fel őket (EU-átlag: 4%). A hazai üzleti válaszadók 81%-a vélte úgy, hogy a favoritizmus és a korrupció akadályozza az üzleti versenyt (EU-átlag: 73%). A hazai megkérdezettek 59%-a mondta, hogy a korrupció problémát jelent a cégük számára, amikor Magyarországon üzleti tevékenységet folytatnak (EU-átlag: 43%). A korrupciós érzület a 2000-es évek közepétől romló tendenciát és átlagot mutatott hazánkban és az OECD-országok többségében is. Ez egyenes korrelációban volt a kormányzat iránti bizalommal: 2007-től Magyarországon és az OECD-országok átlagában is 5%-al csökkent a kormányzati bizalmi index.<sup>2</sup> 2010-től Magyarországra a Gallup már jelentős emelkedést jelezett a kormányzati bizalmi indexben.<sup>3</sup>

1 Az EU tematikus érzületmérési rendszere; lásd itt: [file:///G:/materials%20PA/Anticorruption/ebs\\_397\\_en.pdf](file:///G:/materials%20PA/Anticorruption/ebs_397_en.pdf) (a letöltés ideje: 2015. november 16.)

2 OECD Government at a Glance, 2013, Paris. A felmérés a Gallup World Poll által 1000 állampolgár megkérdezésén alapuló elégedettségmérés a helyi rendőrség, az egészségügy, az igazságszolgáltatás, az oktatás és a kormány működésével kapcsolatban.

3 OECD Government at a Glance, 2015, Paris.

A korrupciós helyzettel és a korrupció elleni harc eredményességével kapcsolatban az *Európai Unió 2014-ben hozott létre saját értékelési keretrendszerét*. Az EU antikorrupciós jelentésrendszere (a továbbiakban: EUAC Jelentés) átfogó értékelést és az EU-tagországok, így Magyarország országspecifikus értékelését tartalmazza. A megközelítés, a módszer részben újszerű, ezért is tartjuk fontosnak, hogy a hazai antikorrupciós közpolitikai és szabályozás fokozottan vegye figyelembe az EU módszertanát. Lényeges, hogy az EU a kritikai megközelítés mellett *a pozitívumokra és a bevált gyakorlatok terjesztésére* is nagy hangsúlyt helyez. Elismeri többek között, hogy *Magyarország 2011 óta stratégiai megközelítést és új eszközöket alkalmaz a közszféra integritásának és átláthatóságának fokozására*, továbbá értékeli, hogy ambiciózus korrupcióellenes politikákat dolgozott ki és hajt végre.

## Az EU antikorrupciós stratégiája

A korrupciót az EU a legnagyobb kihívások között tartja számon. Egyetlen tagállam sem mentes tőle, és az európai gazdaságnak évente – becslések szerint – mintegy *120 milliárd euró kára* származik belőle.<sup>4</sup> Az Eurobarométer adatai szerint az európaiak háromnegyede (76%) véli úgy, hogy a korrupció széles körben elterjedt, és több mint fele (56%) szerint a korrupció növekedett hazájában az elmúlt három évben. Minden tucat válaszadóból egy (8%) állította, hogy az elmúlt évben konkrétan tapasztalt korrupciót vagy tanúja volt korrupciónak. Az EU a korrupciós helyzet megértését és komplexitását szoros összefüggésben kezeli a 2008-as *pénzügyi válsággal*. A stratégiai megfontolásokat pedig a 2020-as növekedési stratégia szolgálatára építi (EU's Growth Strategy 2020).

*Az EU antikorrupciós politikájának tematikája:*

1. *Politikai dimenzió:* Politikai elszámoltathatóság, a választott tiszttségviselők felelőssége a korrupcióért, a pártfinanszírozás.
2. *Kontrollmechanizmusok és megelőző politikák* alkalmazása: külső (pl. számvevőszéki) és belső kontrollmechanizmusok, vagyonynyilatkozatok.
3. *Tiszttségviselők összeférhetetlenségi szabályai.*
4. *Büntetőjogi fellépés*, antikorrupciós ügynökségek<sup>5</sup>, rendészeti, ügyészségi és bírósági kapacitások.
5. *A kisebb és tömeges korrupciós gyakorlat bagatellizálásának veszélyei.*
6. *Sérülékeny szektorok:* egészségügy, építőipar és városfejlesztés, adóigazgatás.
7. *Pénzügyi szektor integritása.*
8. *A külföldről érkező korrupció.*
9. *Az állami vállalatok korrupciója.*
10. *Szervezett bűnözés és korrupció.*
11. *A korrupciós kockázat mérése.*
12. *Közbeszerzés.*
13. *Az adatnyilvánosság és átláthatóság korlátozása.*
14. *A közérdekű bejelentők védelme és a lobbik átláthatósága.*

<sup>4</sup> EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final, 3.

<sup>5</sup> Ilyen szervezet működik Szlovéniában, Romániában, Lettországban, Spanyolországban, Horvátországban; lásd részletesen: EU AC Report 2014, 14.

## Magyarországi helyzetkép

Az Eurobarométer összehasonlító adatai a korrupcióról és az EUAC Jelentésének tagálami értékelései jelentik a helyzetkép elsődleges forrásait. Ezek tükrében hazánkra vonatkozóan dinamikus képet még nehéz festeni, mivel az EU új típusú mérései 2013-ban kezdődtek. Az Eurobarometer két évente személyes interjút készít egy 500 és 1000 közötti mintán minden országban. A legfontosabb Eurobarometer érületi mérések szerint a magyar válaszadók 89%-a úgy tartja, hogy *a korrupció széles körben elterjedt probléma* az országban. Ez pozitívabb érületet jelent, mint Görögországban (99%), Olaszországban (97%), Litvániában, Spanyolországban vagy Csehországban (95%), Horvátországban (94%), Romániában (93%), Szlovéniában (91%), Portugáliában vagy Szlovákiában (90%). Az EU-átlagot (76%) kissé „torzítja” a skandináv országok rendkívül pozitív korrupciós érülete (Dánia 20%, Finnország 29%), így az átlaghoz mérten negatívabb a magyar korrupciós érület.

A magyar válaszadók 19%-a érzi úgy, hogy a *mindennapi életben érinti őt a korrupció*, ami pozitívabb érületet tükröz, mint az EU-országok átlaga (26%), sőt jobb eredményt mutatunk, mint példa Írország, Málta vagy Csehország. Az Eurobarométer tematikus felmérése során a magyar válaszadók körülbelül 13%-a állította, *hogy elvárták tőlük csúszópénz fizetését vagy erre szólították fel őket* (EU-átlag: 4%). Utóbbi esetek nagy többségét a jelentés az egészségügyi szektorba sorolja. Az antikorrupciós *üzleti (vállalati) felmérés* 2013-tól ún. „Flash survey” (gyorsfelmérés) módszerrel, telefonos beszélgetésben történik, hat gazdasági terület (energia, egészségügy, építőipar, kisipar, telekommunikáció és pénzügyi szektor) vállalatvezetőivel. 2013-ban a magyar üzleti válaszadók 81%-a vélte úgy, hogy a *favoritizmus és a korrupció akadályozza az üzleti versenyt*, ami negatívabb érületet mutat, mint az EU átlaga (73%). Ugyanezen felmérés keretében a válaszadók 59%-a mondta, hogy *a korrupció problémát jelent a cégük számára*, amikor Magyarországon üzleti tevékenységet folytatnak (EU-átlag: 43%). Az EU AC Jelentés által is elfogadott CPI (Corruption Perception Index) percepciós rangsor 2013-as adatai szerint Magyarország az EU-ban a balti államok (litván, csezt, lett), Málta és Szlovénia szintjén volt, és lényegesen jobb pozíciót mutatott, mint Csehország, Szlovákia, Olaszország, Horvátország, Románia, Bulgária és Görögország.<sup>6</sup>

## A magyar helyzet értékelése az EUAC Jelentés tükrében

### Stratégiai megközelítés és hivatás-etika

Az EUAC országjelentése az átfogó antikorrupciós jelentés tematikájában ad áttekintést a pozitív és negatív trendekről, valamint fogalmaz meg ajánlásokat.<sup>7</sup> Az EU által méltatott fejlemény, hogy a korrupció elleni harc *stratégiai megközelítésben, az integritás építésével és megelőzésorientált szemlélettel* folyik 2012 óta. Elismert, hogy a magyar kormány 2012 elején egy korrupció-megelőzési programot fogadott el,<sup>8</sup> amely a közigazgatás

6 Forrás: Transparency International.

7 Magyarország-jelentés, 17. sz. melléklet; (Annex) EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final.

8 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat.

számára egy sor, az integritással kapcsolatos intézkedést tartalmazott. A koordináció javítása érdekében a közigazgatási miniszter, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész 2011 végén közös nyilatkozatot írt alá a korrupció elleni közös fellépésről.

Az EU az antikorrupciót, a hivatásetikai eszközrendszert és az integritásszemléletet szoros összefüggésben kezeli.<sup>9</sup> Ez a proaktív és segítő megközelítés abból indul ki, hogy a tisztviselő napi szinten találkozik érdekkonfliktusokkal, összetett dilemmákkal, amelyek nem mindig egyértelmű és közvetlen korrupciós helyzetek. Támogatni kell tehát a tisztviselőket a helyes döntésben és az etikai normák megértésében. A közszolgálat etikai „érzékenysége”, a hivatás-etika mint szervezeti és humánpolitikai téma jelentősége erősödő trendet mutat Európa-szerte.<sup>10</sup> A hivatás-etikai tudatosság erősödése több, egymással összefüggő okkal magyarázható:

- a „jó kormányzás”, a „hatékony közszolgálat” közpolitikai prioritás lett,
- a gazdasági válság felerősítette az etikus működés fontosságát,
- válaszkényszer a közhivatalok és a közigazgatás iránti közbizalom csökkenésére,
- növekednek a társadalom, a polgárok elvárásai a közszolgálattal szemben,
- a közszektor folyamatos átalakulás, reform, átszervezés alatt áll, amely próbára teszi a közszolgák képességeit,
- az értékek komplexitása, értékkonfliktusok, „értékválság” az élet minden területén,
- erősödött a nyitottság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság követelménye,
- a korrupció elleni harc közpolitikai jelentősége.

Az EU bizottsága Magyarországon a megelőzési politika fontos fejleményének tekinti az állami szerveknél érvényesítendő etikai irányelveket tartalmazó *Zöld Könyv* bevezetését (2013), a *Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexét*, valamint a *Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzatot*. 2011-ben a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program adott stratégiai keretet a hivatás-etikai megújulásnak. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kktv.) preambuluma szerint az állam olyan közszolgálatra alapozható, „amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják”. A törvény a hivatás-etikai elvek katalógusában határozta meg a szabályozási kereteket. A Kktv. hivatás-etikai katalógusa a következő: a hűség és elkötelezettség; a nemzeti érdekek előnyben részesítése; igazságos és méltányos jogszolgáltatás; méltóság és tisztesség; előítéletektől való mentesség; pártatlanság, felelősségtudat és szakszerűség; együttműködés; intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. Vezetőkre vonatkozó többlet etikai elvek: példamutatás; a szakmai szempontok érvényesítése; számonkérési kötelezettség.

A törvény keretei között a *közszolgálati hivatás-etika négy értékpillérre* helyezhető:

- *erkölcsi érték*: közbizalom fenntartása, példaértékű magatartás minden helyzetben;
- *emberi tisztesség*: polgárokkal, munkatársakkal szembeni tisztelet és tisztesség megadása;

9 European Commission: The Quality of Public Administration: A Toolbox of Practitioners (2015.) 35–49., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=hu&pubId=7757> (a letöltés ideje: 2015. november 10.)

10 Demmke & Moilanen, Effectiveness 2011.

- *demokratikus érték*: közérdek szolgálata;
- *szakmai érték*: felkészültség, kiválóság, hatékonyság, pártatlanság.

2013-ban a kormány által is megtárgyalt *Zöld Könyv* alapján készítették el a közszolgálati hivatásrendi közttestületek, illetve a költségvetési szervek hivatásrendi, illetve szervezeti etikai kódexüket. A Magyar Kormánytisztviselői Kar 2013. június 21-én fogadta el a kormánytisztviselőkre kiterjedő hivatásetikai kódexét.<sup>11</sup> Az EU kritikája hiányolja a magatartásetikai kódexet a központi vagy helyi szintű *választott tisztségviselők* számára. A *politikai döntéshozókra* a közszolgálati hivatás-etika normarendszere általában nem terjed ki. A politika etikai szabályait alapvetően a demokratikus kultúra és a politikusi felelősség logikájában szokás tárgyalni.

A közszolgálati hivatás-etika szabályozása többretegű:

1. Számos alapvető szabályát a közszolgálati hivatásrend ágazati törvénye, illetve ezek végrehajtási rendeletei tartalmazzák.
2. A felügyeletet ellátó miniszter utasításban a felügyelt ágazati területre további kötelező hivatás-etikai szabályokat rögzíthet.
3. A hivatásrend érdekképviselői közttestülete etikai kódexet fogalmaz meg.
4. A szervezet vezetése bocsát ki belső utasítást a magatartási normákról.

A hivatás-etikai kódexek megalkotásának három funkciója van:

- *szabályozás*: erkölcsi magatartási szabályok rögzítése, azok betartásához segítségnyújtás;
- *tájékoztatás*: nyilvánosság tájékoztatása a tisztviselőktől elvárható magatartásról;
- *védelem*: visszaélésekbe való bevonási kísérletektől, önkényes munkáltatói intézkedésektől, megalapozatlan felelősségre vonástól.
- A közszolgálati hivatás-etika koncepcionális alapkérdései a következők:
- *szervezeti integritás és kultúra*: átláthatóság (transzparencia), elszámoltathatóság, hatékonyság;
- *egyéni integritás*: „érintetlenség” (eredeti latin jelentés: in tangere), szakmai és erkölcsi tekintély;
- a tisztviselő egyéni szabadságjogainak korlátai és magánéletére is kiható elvárások;
- a korrupció elleni fellépés;
- tisztviselői érdek-összeütközések megelőzése, összeférhetlenség megszüntetése;
- szervezeti eszközök, ösztönzés, képzés;
- normasértések tisztességes eljárásban történő elbírálása;
- normasértés szankciói.

Fontos kiemelni, hogy a hivatás-etikai normáknak kettős rendszertani helyük van.

1) *Jogi-normatív*: a közszolgálati jogban a tisztviselői köteleességek közé tartoznak, amelyek megsértésének közszolgálati jogkövetkezményei (fegyelmi vétség, felmentési ok) vannak. A normák tartalmát a jogi eljárások jogági önállósággal értelmezik (pl. a büntetőjog).

11 További újabb EU-példák az etikai szabályozásra: Finnország és az Egyesült Királyság. In: European Commission: The Quality of Public Administration 37.



2) *Etikai*: a hivatásrend (pl. Magyar Kormánytisztviselői Kar) önálló szabályrendszert alkot (hivatásetikai kódex), amely megsértésének (etikai vétség) közvetlen közszolgálati jogkövetkezménye nincs, csupán etikai szankció, viszont közvetetten meghatározza a közszolgálati jogi köteleességek értéktartalmát, ezáltal a közszolgálati jogalkalmazást.

A hivatás-etika új rendszere a *tisztviselői értékkonfliktusok tudatosításában* és ezáltal megoldásában segít. Az etikai elvek értelmezési kereteket adnak, amelyek megfelelő mérlegelést igényelnek. A „közérdek” *érvényesítése* egyike a legnehezebb tisztviselői dilemmáknak, a közérdek ugyanis alapvetően „politikai” kategória. A tisztviselő egy döntés-előkészítési folyamatban (jogalkotás, gazdasági, támogatás, pénzügyi döntés) nem kreál közérdeket. Az ügy közérdekű minőséget a döntéssel kap, amely gyakran politikai szinten születik. A tisztviselő a partikuláris érdekek közérdekké válásának folyamatát menedzseli. A döntéshez vezető indokok, a mérlegelés és a tárgyalás folyamatát kell világossá, logikussá és átláthatóvá tennie. A *közbizalom építése* a másik kiemelt morális imperatívusz. Magyary szavaival a tisztviselőnek „teljes személyiséggel” kell ezen dolgoznia. Tisztességet mutatni, annak látszatát is tartani. Távolságot tartani az ártó befolyástól. „In tangere” (érinthetetlen) maradni. Az *együttműködés* fontossága az új közszolgálati etoszban kiemelten jelenik meg. Ez a „befelé” és a „kifelé” irányuló kommunikáció minőségére mutat: a kollégák és az ügyfelek számára egyaránt *érthető értékrendre* van szükség. A világos kommunikáció az elszámoltatható, nyitott és átlátható közszolgálat megteremtésében is fontos szerepet játszik. A hivatásetikai kódexet érvényesítő köztisztviselői önszerveződések (pl. Magyar Kormánytisztviselői Kar, Magyar Rendvédelmi Kar) a közösségi példamutatás eszközei. Ez talán fontosabb az etikai szabályozás tényénél is. A „kollégák példája”, a kollektív, önkéntes és őszinte elkötelezettség megnyilvánulásai tudnak pozitív hatást gyakorolni.

Az Európai Bizottság elismerte a fenti szemléleti és szervezési fejleményeket, valamint szorgalmazta, hogy Magyarország a programok keretét terjessze ki az olyan jelenségek elleni küzdelemre, mint a klientizmus, a favoritizmus, az üzleti szféra és politikai szereplők közötti kapcsolódások.

## ***Integritáspolitikák***

Az EU a korrupció elleni fellépés egyik legfontosabb eszközének tartja a *közszolgálati integritáspolitikát* és az integritásmódszerek terjesztését. Ezek fontosabb elemei: az etikai értékek világos közvetítése, a korrupciós kockázatok értékelése, szabályozottság, integritáskoordinátorok és speciális támogató (antikorrupciós) szervezetek (ügynökségek). A preventív megközelítés elemei a közszolgálatban az érdem alapú kiválasztás, az etikai tréningek, az érdekek és a jövedelmek átláthatósága, az adminisztráció egyszerűsítése és kontrollja.<sup>12</sup>

Az EUAC Jelentés kiemeli, hogy a központi közigazgatás tekintetében hazánkban a korrupció megelőzési politikák megfelelő hangsúlyt kaptak, ezt példázza a 2013-ban indult *integritásirányítási rendszer az államigazgatásban*.<sup>13</sup> A program felöleli az etikai

<sup>12</sup> European Commission: The Quality of Public Administration 36–38.

<sup>13</sup> Az 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről.

előírásoknak való megfelelést ellenőrző integritási tanácsadók kinevezését, a köztisztviselők számára a korrupcióellenes képzést, az állami intézmények alkalmazottai számára hivatásetikai kódex kiadását, a kormányzati javaslatokra és rendeletekre korrupciós hatásvizsgálatot, a visszaélést jelentő személy védelmét és további tudatosságnövelő tevékenységeket. Elismertek az Állami Számvevőszék integritás-felmérési rendszerének eredményei is.<sup>14</sup>

Az integritás értékalapú szemlélet, *értékvezérelt egyéni gondolkodást és szervezeti működést jelent*.<sup>15</sup> Fogalmában, módszerében az integritás gyakran azonosan jelenik meg a közszféra és a magánszféra szervezeteiben, személyügyi politikájában. Az integritáspolitikák módszere szektorsemleges: az értéktudatos szervezés, az értékeknek való megfelelésség egyéni és szervezeti hálójának megteremtése, amely gyengíti a rossz, korrump működés kockázatát. Az értékközösség közös tanulást és szolidaritást jelent a közösségekben. Ez erősíti a tudatosságot a szervezetben. A tudatos szervezet erősíti az egész hivatáskultúrát, szakmát (pl. közigazgatás, rendvédelem), amelyben a hatások összeadódnak. A közszektor és a magánszektor között az integritás keretében megjelenő értéktartalmakban van különbség. A közszolgálat értékalapja a közjó, a közérdek érvényesítése. A magánszektor a partikuláris érdekek versengése.

Az EUAC Jelentés elismerően ír a hazai *integritási továbbképzésekről*, amelyek 2013-ban indultak a köztisztviselők számára a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.<sup>16</sup> Ezek a programok és képzési tantervek innovatív tanulási folyamatokat segítenek elő, és közszolgálati célcsoportokon (vezetői és köztisztviselői szinten) kormányzati szakértőkkel, a civil szférával, a magánszektorral és egyetemi szakértőkkel szoros együttműködésben tesztelték őket. A EUAC Jelentés kiemeli (a Transparency International 2011-es Nemzeti Integritás Tanulmányára utalva), hogy a rendőrség és a bűnüldöző hatóságok tekinthetők a nemzeti integritás egyik megbízható pillérének, továbbá a Nemzeti Választási Irodát, a Nemzeti Választási Bizottságot és az ombudsmant a tanulmány a legerősebb oszlopoknak tekintette. Az Állami Számvevőszék meghatározó szerepet játszik a korrupcióellenes politikák végrehajtásában, elsődlegesen ellenőrző mechanizmusként betöltött szerepkörén és integritásszemléletén keresztül.

## **Belső kontrollok**

Az integritásirányítás új rendszerének keretein belül a belső kontrollok fejlesztését célozta a *lobbítvékenység láthatóbbá tételét* statuáló új szabályozás, amely arra kötelezi a köztisztviselőket, hogy felettesüktől előzetes engedélyt kérjenek a lobbistákkal való találkozóra, és a kapcsolatokról vagy a találkozók eredményéről tegyenek nekik jelentést. A belső kontrollok másik területe a közérdekű bejelentésekről szóló új rendszer.<sup>17</sup> Az új törvény rendelkezik a bejelentések bizalmasságának védelméről és a közérdekű bejelentéseket tevők védelméről. Előírja, hogy minden közintézményben ki kell nevezni egy

14 <http://integritas.asz.hu/> (a letöltés ideje: 2015. november 10.)

15 Kis Norbert – Pallai Katalin: A teljesség felé: Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59:(2) pp. 167–180. (2014)

16 A képzésekről lásd részletesen Kis–Pallai: A teljesség felé: Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen (2014).

17 A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény.

tisztviselőt, akit az intézmény korrupciónak való kitétsége csökkentésének és a tanúktól kapott információk ombudsmanhoz való továbbításának feladatával bíznak meg. Az új törvény lefekteti a bejelentést tevők védelmének jogi keretét a magánszektorban, és tartalmaz rendelkezéseket az ügyvédi titoktartásra nézve is. A közérdekű bejelentők védelmére 2014-ben fogadott el ajánlást az ET miniszteri tanácsa, továbbá számos jó gyakorlat alakult ki a védelmi rendszer szabályozásában és működtetésében.<sup>18</sup>

### ***Büntetőjogi fellépés***

A büntetőjogi fellépés területén a 2013 júliusában hatályba lépett új Büntető törvénykönyv *szélesíti a korrupció büntetendőségét*.<sup>19</sup> Az aktív és passzív befolyással üzérkedésen túl a Büntető törvénykönyv büntetni rendeli a költségvetési csalást, és új, minősített eseteket határoz meg egy sor korrupcióval kapcsolatos bűncselekményhez. Az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (a továbbiakban: GRECO) elismerte, hogy az új büntetőjogi jogszabály elfogadható szinten megfelel az ajánlásainak.<sup>20</sup>

### ***Az EU-támogatásokkal visszaélés kockázata***

A Transparency International által az OLAF megbízásából indított „EU Funds Watch” (uniós alapokat figyelő) projekt keretében végzett kutatás arra a következtetésre jutott, hogy bár az *uniós alapok magyarországi menedzselésének jogi és intézményi keretei viszonylag jól megtervezettek*, bizonyos korrupciós kockázatok fennállnak.<sup>21</sup> Ezek a következőkre terjednek ki: a nyílt verseny korlátozása és a „prioritást élvező” projektek meghatározó jelenléte, az ajánlatok kiválasztási szakaszában elégtelen szakmai ellenőrzések, a végrehajtási szakaszban formális megközelítés alkalmazása az ellenőrzés és nyomon követés terén, az összeférhetlenségi szabályok hatástalansága, különösen a köz- és a magánszféra között mozgó személyekkel (ún. forgóajtó-jelenség) kapcsolatosan. A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény<sup>22</sup> az összeférhetlenséget olyan módon határozza meg, amelyet egyes esetekben nagyon szűken értelmeznek. Például: a döntéshozó nem lehet saját döntésének kedvezményezettje, kivéve, ha a döntése „mérlegeléstől” függő volt, amit a gyakorlatban szűken értelmeznek. Ezen túlmentően problémás, hogy csak az adott köztisztviselő és a kedvezményezett vagy szerződő fél közötti összeférhetlenség számít, de az ezen szereplők és tanácsadók közötti már nem. Az átláthatóság erősítéséért értékelte ugyanakkor az EUAC Jelentés, hogy 2012-ben új törvényt fogadtak el, amely kiterjesztette a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) hatáskörét a köztulajdonban álló társaságok vezetésének ellenőrzésére.<sup>23</sup>

18 UK Public Interest Disclosure Act a szabályozásban, a Public Concern at Work (PCaW) pedig a civil támogatásra.

19 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről.

20 [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)3\\_Hungary\\_HU.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)3_Hungary_HU.pdf). 12 (a letöltés ideje: 2015. november 12.)

21 EU Funds Watch (uniós alapokat figyelő projekt), Magyarország, 2013. június, Transparency International Magyarország, OLAF/Hercule 2012/2013, OLAF/2012/D5/024. sz. támogatási megállapodás.

22 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról.

23 2012. évi CLXXXIX. törvény egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról.

## A hazai antikorrupció kritikus pontjai

Az EU magyarországi helyzetértékelésének kritikus pontjai különösen a pártfinanszírozás (1), a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó ellenőrzési mechanizmusok (2), a tisztségviselők vagyoni helyzetének és összeférhetetlenségének átláthatósága (3) és az egészségügyi hálapénzek gyakorlata (4).

### *Pártfinanszírozás*

A politikai pártok finanszírozásának átláthatóságának erősítésében az EUAC Jelentés kiemeli a 2013 júliusában elfogadott új törvényt a képviselőjelölteknek a parlamenti választási kampányok során felmerülő kiadásairól.<sup>24</sup> A törvény emelte az egyéni képviselőjelöltek parlamenti választási kampány során felmerülő kiadásainak küszöbét. A GRECO értékeléseiben is kimutatott hiányosságok egyike azonban, hogy továbbra sem követeli meg a pártoktól a részletesebb könyvvitelt.<sup>25</sup> A parlamenti választásokról szóló új törvény értelmében a kampánykiadások kisebb része (vagyis körülbelül 20%-a) és a kampánybevételek kampányszámlákon keresztül nyomon követhetők lesznek, míg a többi összeget az Állami Számvevőszék fogja ellenőrizni. Az Állami Számvevőszék a politikai pártok és választási kampányok finanszírozásáról két évente végez törvényességi ellenőrzést, és közzéteszi a vizsgálati eredményeken alapuló jelentéseit és ajánlásait. Ha bármelyik párt működésében jogellenes tevékenységet talál, köteles az ügyészséget értesíteni erről. A GRECO az ellenőrzések gyakoriságát és a szankciók szigorítását szorgalmazta.

### *Közbeszerzés*

A közbeszerzéseket az EU a korrupció fertőzött területének tekinti a tagállamok többségében. A közvélekedés is hasonló mivel az EU átlag szerint a megkérdezettek 47%-a úgy tartja, hogy a korrupció széles körben elterjedt probléma a nemzeti hatóságok által intézett közbeszerzések terén, és 60% gondolja ezt a helyi hatóságok vonatkozásában. Az EU a független előzetes és utólagos ellenőrzések megerősítését, az összeférhetetlenség megfelelő ellenőrzési rendszerének biztosítását, valamint a közkiadásokkal kapcsolatos összeférhetetlenségi rendelkezések terjedelmének kiszélesítését sürgeti. A 2013-as, korrupcióról szóló Eurobarométer üzleti felmérés szerint *a hazai közvélekedés pozitívabb, mint az EU-átlag*, mivel a megkérdezettek 47%-a gondolja, hogy a korrupció széles körben elterjedt probléma a nemzeti hatóságok által intézett közbeszerzések terén (EU-átlag: 56%), és 48% vélekedik azonos módon a hazai helyi hatóságok vonatkozásában (EU-átlag: 60%). Az uniós strukturális alapokhoz kapcsolódóan a Bizottság felkérte Magyarországot, hogy határozzon meg és vezessen be olyan intézkedéseket, amelyek a fenti kockázatokat csökkentik. Az átláthatóságot erősíti, hogy 2013 óta a szerződő hatóságoknak a honlapjukon közzé kell tenniük az olyan tárgyalásos eljárásokról szóló információkat, amelyekre szerződési hirdetmények közzététele nélkül került sor, továbbá

24 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

25 GRECO Értékelési jelentés Magyarországról: A pártfinanszírozás átláthatóság. 2011. június 7–11. Strasbourg, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)8\\_Hungary\\_Two\\_hu.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)8_Hungary_Two_hu.pdf) (a letöltés ideje: 2015. november 10.)

a közbeszerzési nyilvántartás terjedelme is kiszélesült. Központi közbeszerzési honlap sorolja fel a legtöbb közbeszerzési hirdetményt. Az Állami Számvevőszék évente elkészíti a közbeszerzési eljárásokban, adminisztratív engedélyezésekben és uniós támogatások elnyerésében érintett hatóságok korrupciós kockázatának részletes elemzését.

### ***A tisztségviselők vagyonynyilatkozata és összeférhetetlensége***

Az EU politika prioritása a nemzeti és helyi szinten választott és kinevezett tisztségviselők vagyonynyilatkozata és összeférhetetlensége, a független ellenőrzés és az átláthatóság fokozása. Az EUAC Jelentés értékeli, hogy hazánkban a köztisztviselők széle köre (lényegében bárki, aki döntéshozatalra javaslatot tesz, dönt vagy ellenőrzést végez), valamint a bírák és ügyészek kötelesek évente, két évente vagy öt évente részletes nyilatkozatot tenni háztartásuk vagyonáról és érdekeltségéről. A szabályozás hatálya kiterjedt az Állami Számvevőszék, a Legfőbb Ügyészség, a Magyar Nemzeti Bank, a Médiatek, a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság és a Költségvetési Tanács tisztségviselőire. A parlamenti képviselőkre részletes összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak, valamint bizonyos feltételek megléte esetén átmenetileg tilos a magánszektorban végzett tevékenység. A kormány tagjainak és az országgyűlési képviselőknek a vagyonynyilatkozata az interneten elérhető. Az alacsonyabb beosztású köztisztviselőknek részletesebb vagyonynyilatkozatot kell benyújtaniuk, amelyek a vagyontárgyak azonosítására szolgáló adatokat is tartalmaznak.

### ***Az egészségügyi hálapénz***

Az EU kritikáinak középpontjában az egészségügyi hálapénz gyakorlata áll. Több egymást követő Eurobarométer-felmérés kimutatta, hogy a hétköznapi korrupció különösen elterjedt a magyarországi egészségügyi szektorban. Miközben a 2013-as korrupcióról szóló tematikus Eurobarométer-felmérés magyar válaszadóinak 13%-a mondta, hogy elvártak tőle vagy felszólították csúszópénz fizetésére, ebből 10% az egészségügyi intézményekkel kapcsolatos (ami a negyedik legmagasabb arány az unióban), azaz elismerte, hogy pluszpénzt fizetett vagy értékes ajándékot adott egy nővérnek vagy orvosnak, illetve adományt fizetett a kórház javára. Ezek 1/3-a említette, hogy még azelőtt tették ezt, hogy megkapták az ellátást, míg a válaszadók fele az ellátás után adott fizetést vagy ajándékot. A szokásos egészségügyi szolgáltatás nyújtása után adott „hálapénzek” tolerált gyakorlatot jelentenek Magyarországon, és nem számítanak korrupciónak, szemben az orvosi beavatkozás nyújtása előtti fizetések vagy a „nem szokásos” szolgáltatások – például várólistán előbbre helyezés – esetében.

Az egészségügyi hálapénzzel kapcsolatban a magyarok többségének van tapasztalata. A hálapénz morális megaláztatást jelent a beteg és az egészségügyi dolgozók számára is. Döntő motivációját utóbbiak viszonylag alacsony fizetése jelenti, amelyet a betegek hálapénzei egészítenek ki. A hálapénz gyakorlatának csökkentésére tett erőfeszítések között értékeli az EU az egészségügyi dolgozók fizetésemelését, noha a statisztikák jelentős előrelépést még nem mutatnak.

## Összegzés

Összegző megállapításainkat az EU Bizottság által is jegyzett, *A közigazgatás minősége* című, 2015-ben publikált gyakorlati kézikönyv öt korrupcióellenes szakpolitikai ajánlása tartalmazza.<sup>26</sup>

1. A közszolgálati etikai értékek meghatározása, szabályozása, ezek elvi kereteként a jó kormányzás értékeinek felmutatása, a kormányzati cselekvés ezek szerint történő irányítása.
2. Célzott politikák és stratégiák készítése és megvalósítása, amelyek a korrupció valószínű veszélyeinek forrásait kezelik, meghatározzák a lehetőségeket, nem kényszerek mentén, hanem a kockázatok hatásainak valószínű értékelése mentén formálódnak.
3. A politikáknak és stratégiáknak átfogó jellegűeknek kell lenniük, fogékonyak a jogérvényesítés kérdéseire, a vizsgálatok előtti nyitottságra, a független sajtóra, az aktív civil társadalomra, a hatékony igazságszolgáltatásra, az etikus személyzeti menedzsmentre és a reformer attitűdre (adminisztratív egyszerűsítés, e-kormányzás, kontrollok és auditok).
4. Kiegészítő szemléletre van szükség az etikus viselkedés ösztönzése, a korrupció feltárása és a visszaretentés viszonyában, mely által növelhető a közbizalom a hivatalok és a kormányzás iránt.
5. El kell érni azt a pontot, amelyen az elvek belső értékévé, a szabályok implicit tényezőkké válnak a közszolgálatban, és a kényszerrel érvényesítés csak végső megoldás marad. A jó kormányzásnak és az etikus igazgatási munkának azonos értelművé kell válnia.

---

26 European Commission: *The Quality of Public Administration: A Toolbox of Practitioners* (2015) 48.

## ***Irodalomjegyzék***

Christoph Demmke – Timo Moilanen: *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration*. Peter Lang International Academic Publishers, 2012.

EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.2.2014 COM (2014) 38 final.

European Commission: *The Quality of Public Administration: A Toolbox of Practitioners* (2015).

Kis Norbert – Pallai Katalin: A teljesség felé: Integritásképzés- és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59:(2), pp. 167–180. (2014)

OECD Government at a Glance, 2013, Paris.

OECD Government at a Glance, 2015, Paris.

# A korrupció elleni küzdelem integritás alapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai

PROF. DR. BÁGER GUSZTÁV

*A tanulmány az integritás kultúrájának fontosságát mutatja be a korrupció megelőzése és a jó kormányzás szempontjából. Meghatározza az integritás fogalmát, elemzi kapcsolatát a korrupcióval. Áttekinti az integritási kockázatelemzés és értékelési módszertan jellemző vonásait, fő elemeit és gyakorlati alkalmazásuk megvalósításának stratégiáit. Az integritás szemléletű nemzetközi programok közül a holland módszertan bemutatására mint jó nemzetközi gyakorlatra fókuszál. Röviden ismerteti a kormány 2012–2014. évi Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának néhány sajátosságát és eredményeit.*

## Bevezetés

Magyarország korrupciós tehertétele 2010-hez képest az utóbbi három évben csak kissé mértékben javult, a Transparency International (a továbbiakban: TI) korrupciós érzékelési indexe (Corruption Perception Index, a továbbiakban: CPI)<sup>27</sup> szerint 2014-ben 54 pontérték volt, szemben a 2010. évi 47-tel. A korrupció hazai szintjét érzékeltető indexérték lassú javulása is szükségessé teszi, hogy az eddiginél határozottabban lépjünk fel a korrupció ellen.

De hogyan, hol tegyük ezt? Nyilvánvalóan ott, ahol magas a korrupció szintje vagy nagy az előfordulási kockázata. A korrupciós jelenségek létezését, gyakoriságát a különböző felmérésekből jobban ismerjük, bár azt sem kielégítő mértékben, mint az azokat kiváltó okokat. Ezért a megtehető célzott intézkedéseink is inkább leleplező és büntető jellegűek, mintsem tartós javulást eredményező, megelőző lépések. Fontos ezért, hogy – a szükséges leleplező, megtorló tevékenység mellett – az eddiginél nagyobb figyelem irányuljon a korrupciós veszélyeztetettség felmérésére, a korrupciós jelenségek sokoldalú oknyomozására.

Ezt a szemléleti alapállást tükrözi a *Kormány Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja*, amelynek elfogadásáról a 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat rendelkezett. Ezzel – a 2001. évi korrupció elleni kormányprogram után – először lett az országnak olyan programja, amely megfelel az ENSZ Korrupció Elleni Egyezménye, valamint a tiszta közélet és a jó állam megteremtése követelményeinek.

A program – a már alkalmazott legjobb nemzetközi gyakorlatok tapasztalataira építve – azt a szemléletet követi, hogy a szinte kizárólag büntetőjogi eszközök alkalmazását meghaladva az eredményes továbblépéshez szükség van a nemzetközi gyakorlatban már bevált, ún. integritási szemlélet elterjesztésére. Ezzel összefüggésben a program kidolgo-

<sup>27</sup> Az index 1–100 pontos skáláján a 100-es érték a korrupciómentesség.



zása során fontos kiinduló alapnak tekintették az Állami Számvevőszék által az integritás szemléletmód közigazgatáson belüli elterjesztése és a korrupciós kockázatok felmérése terén végzett munkáját.

A tanulmány a következő négy célt kívánja elérni:

- bemutatja az integritás fogalmát és szerepét az antikorrupciós küzdelemben, valamint a közszféra hatékony működésében és korszerűsítésében;
- vázolja az integritási kockázatelemzés és értékelési módszertan jellemző vonásait és fő elemeit;
- ismerteti az integritás szemléletű antikorrupciós nemzetközi programok néhány tapasztalatát, kiemelt figyelemmel a holland gyakorlatra és
- összefoglalja a Kormány Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának legfontosabb eredményeit.

## Az integritás fogalma és szerepe

Első lépésként az integritás összetett, nem könnyen meghatározható fogalmát és azt mutatjuk be, hogy e fogalomban milyen gyakorlati alkalmazási lehetőség rejlik. E fogalom értelmezésével kapcsolatban a nehézséget az okozza, hogy párhuzamosan sok, egymással átfedő meghatározásával találkozhatunk.

Az integritás a latin *in tangere* szóból ered, melynek a jelentése érinthetetlen. Általános tartalmára leginkább a következő jelzők mutatnak rá: erkölcsileg megfelelő, sérthetetlen, helyes magatartás, feddhetetlenség. Az integritás fogalmába beletartozik a *szervezet integritása*, a *személy integritása* és a kapcsolatok, a *kapcsolattartás integritása*, vagyis a szakmai integritás is, mely a következő alapértékeket tartalmazza: tisztelet, nyitottság, saját felelősség és szakmaiság. Az integritás tehát olyan becsületes, tisztességes, szabálykövető magatartást jelent, amelynek során az intézmények és az alkalmazottak tevékenységükkel erősítik a közszféra legitimitását, eredményességét, a közszféra iránti bizalmat.

Ezzel összefüggésben az integritás a mindennapi gyakorlatban általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazását jelenti.<sup>28</sup> A közösségi integritás pedig a közszféra szervezeteinek (intézményeinek) napi gyakorlatában általánosan elfogadott társadalmi értékeknek és normáknak az alkalmazására utal.

## Integritás és korrupció

Az integritás e fogalmi jelentése lehetővé teszi, hogy olyan erény, illetve érték megjelölésére használjuk, amelyet a korrumpálhatatlan, elfogulatlan és pártatlan magatartás jellemez, s így a korrupció, a csalás hiányát jelző *pozitív*, az etikához és a kultúrához egyaránt kapcsolódó fogalom. E fogalomnak a korrupció és a csalás helyett történő fókuszba helyezése lehetővé teszi számunkra, hogy a *megelőzés* szemléletét kövessük, általa olyan állapot elérésére mutathatunk rá, ami egyben követhető és mérhető is. A sokoldalú gyakorlati tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy *a közösségi integritás erősítésével közel arányosan csökken a korrupciós kockázat, annak gyengítése, megsértése viszont a korrupciós kockázatok számára nyit teret.*

<sup>28</sup> Van den Heuvel & Huberts, 2003, 19.

Az integritás fogalmát e ponton a korrupcióval való közvetlen összefüggésben is értelmezhetjük. Kiindulópontunk az *Oxford English Dictionary*-ben szereplő fogalom, miszerint a korrupció „a közfeladatok ellátásában az integritás megsértése vagy kiüresítése, megvesztegetés vagy előnyszerzés révén” valósul meg. E definíció újszerűsége az, hogy ebben közvetlen utalás van az integritásra, illetve annak megsértésére.

Nyilvánvaló, hogy az integritásnak csak akkor van rendező ereje, ha tartalma szerint képes a korrupció elleni küzdelem eredményes eszközévé válni, és nem ad esélyt a korrupciónak. Ugyanakkor okszerűen is van a két fogalom között kapcsolat. E kapcsolat lehetővé teszi az integritásnak oly módon való gyakorlati értelmezését, mely szerint az olyan cselekvési egyetértés,<sup>29</sup> amely a megfelelő erkölcsi értékeken, standardokon, normákon és jogszabályokon alapul.

Mindezek alapján kérdés, melyek azok a területek, ahol a leggyakrabban sor kerül az *integritás megsértésére*, illetve amely egyben a korrupció fogalomkörébe tartozik. A nemzetközi szakirodalom, valamint elsősorban az Egyesült Államokban és Hollandiában végzett szociológiai kutatások<sup>30</sup> tapasztalatai alapján ezek a területek a következők:

- csalás,
- korrupció,
- megvesztegetés,
- hatáskör túllépése,
- érdekkonfliktusok,
- nepotizmus, támogatás,
- diszkrimináció és fenyegetés,
- információkkal való visszaélés,
- szervezeti erőforrások pazarló felhasználása és
- személyi szabadidőben a közérdeket sértő magatartás.

Az integritás megsértésének vagy kiüresítésének e leggyakrabban előfordult területei (formái) közül a korrupció körébe egyértelműen – közvetlenül – a csalás és a megvesztegetés tartozik. A többi forma közül leginkább korrupcióközelinek a nepotizmust és a támogatások nyújtását, az információkkal való visszaélést, valamint az érdekkonfliktusok kialakulását tekinthetjük, feltételezve ez utóbbi esetben, hogy a felajánlott/elfogadott ajándékok, ígérek értéke meghalad egy meghatározott szintet.<sup>31</sup>

Az integritás fogalmának használata, valamint a korrupcióval való okszerű kapcsolata révén tehát lehetséges a csalás és a korrupció *jogi jellegű fogalmain túlmutató*, széles tartalmi elemek – politikák és intézkedések – használata is, amelyek segítségével a szervezetek és az egyének esetében széles út nyílik a nemkívánatos magatartások megelőzése, illetve az etikai kultúra ösztönzése számára.

29 A cselekvési egyetértés azt jelenti, hogy a szervezetben dolgozók egésze vagy többsége az erkölcsi értékek, standardok, normák és jogszabályok alapján egyetért annak megítélésében, hogy mi a helyes és a helytelen tevékenység, vezetői magatartás, és így az emberi tevékenység minőségét fejezi ki. Ebből következően látható, hogy az integritás mint cselekvési egyetértés sokkal többet jelent annál, mint hogy az egyén vagy szervezet ne legyen korrupt.

30 Kolthoff. Cox III, Johnson, 2009, 197–211.

31 Például Hollandiában az állami tisztviselők által elfogadható ajándék értékének felső határa 50 euró.

Ebből következik a korrupció elleni küzdelem gyakorlatának egyik fontos irányaként az *elveken alapuló integritási megközelítés* szemben a *szabály alapú megközelítéssel*.

- A szabály alapú megközelítés elnyomó és jogi jellegű, a jogellenes magatartás visszaszorítására és büntetésére fókuszál. Ehhez világos szabályokra és független nyomozási és igazságszolgáltatási eljárásra van szükség, ezért a csalás és korrupció fogalmának szűk értelmezésére épít.
- Az elveken alapuló megközelítés esetén a vezetői szemlélet középpontjában az olyan jó magatartás kialakítása áll, amely ösztönző etikai kultúrában gyökerezik. A két szemlélet jellemzőit részletesebben az 1. táblázat tartalmazza.

A korrupció elleni küzdelem „életciklusát” tekintve természetes, amint azt a holland tapasztalat is mutatja, hogy – a küzdelem szükségességének felismerése után – a kormányok először az elnyomó, szabály alapú megközelítés szemléletét próbálják meg érvényesíteni, ám hamarosan látszik, hogy ez nem vezet a kívánt, tartós eredményre, hiszen mint egy holland közmondás kifejezi: „Feltörlik a vizet, miközben a vízcsap nyitva van.” Ezzel természetesen nem azt akarjuk mondani, hogy ilyen típusú intézkedésre nincs szükség, inkább azt, hogy *a két szemlélet érvényesítésének egyensúlyát, optimális arányát kell megtalálnunk a korrupció elleni küzdelem fenntartható sikere érdekében*.

Mindezt figyelembe véve hangsúlyozzuk azt a széles körben osztott nézetet, hogy az integritásirányítás nem *a szabályokon alapuló* és az *értékeken alapuló* megközelítések közötti választás, hanem e kettőnek a megfelelő és rugalmas mértékű elegye.<sup>32</sup>

Szabály alapú megközelítés	Elveken alapuló integritási megközelítés
Negatív szemlélet	Pozitív szemlélet
Szabályokra épül: előírt normák (törvények és jogszabályok)	Alapelvekre épül: ismert normák és értékek (becsületesség)
„Kemény” irányítási módszerek	„Puha” irányítási módszerek
Vélemény: az emberek általában rosszak	Vélemény: az emberek általában jók
Középpontban: az integritással kapcsolatos szabálysértések elleni küzdelem	Középpontban: a helyes magatartás előmozdítása
Fókuszban: a jog	Fókuszban: a vezetés
Elfojtás/reakció	Megakadályozás/megelőzés

1. táblázat: A szabály alapú megközelítés és az elveken alapuló integritási megközelítés különbségei

Az integritás fogalma és használata – az elveken nyugvó és a szabály alapú megközelítés mellett – a korrupció elleni küzdelem *egy második dimenziójára, az emberi magatartás és a lehetőség (rendszer) viszonyára* is felhívja a figyelmet. Az emberre, akiben a motiváció azt a kísértést vagy erőteljes késztetést jelenti, amely az emberi esendőség következtében a korrupció (csalás) elkövetésére, személyes integrációjának megsértésére

32 OECD, 2009.

ösztönöz. A *szervezetre (intézményre)*, ahol a működés megteremti a korrupció (csalás) elkövetésének lehetőségét az érintett ember számára az adott körülmények között, s így fennáll a lehetősége és egyben felelőssége a szervezeti integritás megsértéséért.

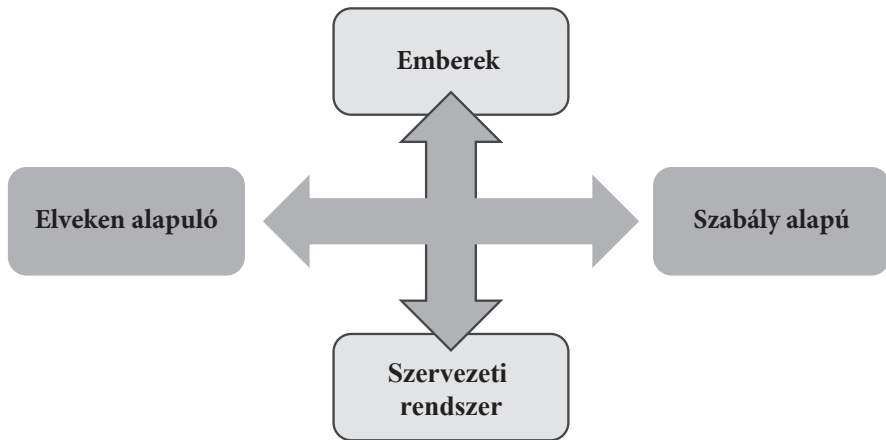
E második dimenziót is figyelembe véve *négy antikorrupciós megközelítés* értelmezhető, amelyek a gyakorlatban természetesen többnyire együtt és egyidejűleg vannak, illetve lehetnek jelen (1. ábra).

*Szabály alapú, szervezeti rendszerre fókuszáló típus*, ahol a vonatkozó jogszabályok jelzik a cselekvési, illetve büntetési határokat.

*Szabály alapú, emberekre fókuszáló típus*, ahol a vonatkozó jogszabályok az egyes ember megítélését, elszámoltatását és büntetését szolgálják.

*Elveken alapuló, emberekre fókuszáló típus*, ahol az erkölcsi és kulturális folyamatok ösztönzése valósul meg a szervezetekben és a társadalom egészében.

*Elveken alapuló, szervezeti rendszerre fókuszáló típus*, ahol a kísértő lehetőségeket a belső kontrollok, a szervezeti folyamatok és azok menedzselése teremti meg, illetve korlátozza vagy megszünteti.



1. ábra: Az antikorrupciós megközelítés típusai

Mindezek alapján megállapítható, hogy *az integritás fogalmának gyakorlati alkalmazása nemcsak sokoldalúan segítheti a korrupció elleni küzdelmet, hanem annak hosszú távon érvényesülő hatékonyságát is ígéretesen tudja szolgálni.*

### **Integritás és jó kormányzás**

Jóllehet a cikk elsődleges célja az integritási szemlélet antikorrupciós célokra történő felhasználásának bemutatása, szükségesnek tartjuk – ha röviden is – vázolni azt, hogy ugyanakkor *az integritás a jó kormányzás alappillére*. Megerősítését tehát – a korrupcióellenes küzdelemtől függetlenül is – szükségessé teszi, hogy olyan kormányzati tevékenység és kultúra megvalósítását ösztönzi, amelyben kiemelt hangsúly kerül a megértésre, az elkötelezettségre és a hatékony, etikus döntéshozatali gyakorlatra.

Egy ilyen *integritási rendszer* kulcselemeit foglalja össze a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, a továbbiakban: OECD) tanulmánya*,<sup>33</sup> amely átfogó leltárt készített annak érdekében, hogy egy olyan szilárd integritási rendszert javasolhasson, amely erősíti az integritást a közszféra szervezeteiben, ahová a felhalmozott ismereteket integrálni lehet.

Az integritásirányítási rendszernek *három fontos pillére és két rétege van*. Ami a pillérekkel illeti, az első pillért azok az *eszközök* alkotják, amelyek arra hivatottak, hogy elősegítsék és erősítsék az integritást, meggátolják a korrupciót vagy az integritás egyéb módon történő megsértését egy adott szervezeten belül. Az integritási eszközök az integritásirányítás *négy fő funkciója* szerint oszthatók fel:

- az integritás meghatározását;
- az integritás felé történő vezetést;
- az integritás utókövetését és
- az integritás érvényesítését-megerősítését szolgáló eszközök.

Az eszközök azonban akkor lesznek hatásosak, ha életre keltik és működtetik őket a folyamatok és struktúrák. Ezek alkotják az integritásirányítási rendszer második, illetve harmadik pillérét. A *folyamatok* kiváltképp a fejlesztési folyamatokat jelentik, beleértve mind az állandó tervezési, megvalósítási, értékelési, kiigazítási-adaptálási folyamatokat, mind pedig az egyszeri folyamatokat, mint például az integritásirányítási rendszer teljes egészében vagy csupán szerényebb mértékű, egy bizonyos integritási eszköz bevezetésével, illetve módosításával történő megreformálását. A *struktúrák* az integritásirányítási szervezeti aspektusát jelölik: ki miért felelős az integritásirányításban, hogyan lehet összehangolni annak a sok szereplőnek a ténykedését, akik tevékenységükkel hathatnak a szervezet tagjainak az integritására? A tanulmány számos olyan tipikus dilemmával foglalkozik, amelyekkel az integritásirányítási rendszer kialakításakor szembekerülünk.

A három pillér *két rétegre* bontható. Az integritásirányítás rendszerének központi részét az *elsődleges integritási eszközök* (például az etikai kódex, az összeférhetlenség irányelve, a közérdekű bejelentések fogadása stb.), az elsődleges fejlesztési *folyamatok* és az *elsődleges szereplők* (például „integritási tanácsadók”) jelentik, azzal az elsődleges céllal, hogy előmozdítsák a közszféra szervezeteinek az integritását. De ezek, bármiilyen fontosak legyenek is, nem elégségesek ahhoz, hogy el lehessen érni velük a célt: megerősíteni a közszféra szervezeteinek az integritását. A második rétegbe tartoznak az *integritásirányítás kiegészítő eszközei, folyamatai és szereplői*. Ezek is lényeges eszközei, folyamatai és szereplői a megfelelő irányításnak. Az ilyen eszközök tipikusan részei a velük rokon irányítási területeknek, úgymint a humánpolitikai irányításnak, a közbeszerzés-menedzsmentnek vagy a minőségirányításnak. Jóllehet ezek az eszközök, szereplők és folyamatok kiegészítő szerepet töltenek be az integritási rendszerben, éppannyira fontosak lehetnek a szervezet és a szervezeti tagok integritásának kialakítása szempontjából, mint amennyire az elsődleges eszközök, szereplők és folyamatok.

Az OECD tanulmánya a szereplőket és a tényezőket az őket körülvevő *belső és külső környezetükben vizsgálja*. A belső mindazon tényezőket és szereplőket jelenti, akik

33 OECD, 2009, 8–11.

hatással lehetnek a szervezet és a szervezeti tagok integritására, de nem tekinthetők az integritásirányítás részeinek. A külső környezet a szélesebb értelemben vett közszféra és kormányzat szereplőiből és tényezőiből áll, amelyek kívül esnek egy adott szervezet hatókörén, ugyanakkor jelentős hatásuk lehet annak integritásmenedzsmentjére és tagjainak integritására. Ilyenek lehetnek például a politikai pártokról és a kampányfinanszírozásról szóló törvények, a lobbitevékenység és az integritás szabályozása, az integritást a szervezeten kívülről ellenőrző szervezetek tevékenysége stb.

Végül – az OECD-tanulmány következtetésével egyetértve – hangsúlyozzuk, hogy az integritás kultúrájának kialakítása következetes erőfeszítéseket igényel a szervezeti, a közmenedzsment- és kormányzati szinten annak érdekében, hogy létrejöhessen egy szilárd integritási rendszer, és az eredményesen működjön a mindennapok gyakorlatában.

## **Az integritási kockázatelemzési és -értékelési módszertan jellemző vonásai és fő elemei**

### ***A módszertan legfontosabb alapelvei és jellemzői***

A kockázatelemzési és -értékelési módszertan célja a korrupció megelőzése. Nem az a rendeltetése, hogy feltárja a korrupciós incidenseket vagy megbüntesse (elfojtsa) az elfogadhatatlan magatartást. A módszertan azzal a céllal került kidolgozásra, hogy *elősegítse az integritással kapcsolatos legfőbb gyengeségek és kockázatok azonosítását*, valamint – a szervezet ellenállóképességének erősítésével – a szabályszegések jövőbeni megelőzését. Így feladata olyan integritás politika megalapozása, amelyben az elfojtás mellett a megelőzés élvez elsőbbséget.

Az értékelési módszertan *segít veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodni*. Az értékelést végzők azonosítják a legfontosabb veszélyeztetettségi pontokat és kockázatokot, majd javaslatot tesznek ezek csökkentésére. A veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodás képessége elengedhetetlen feltétele a kiegyensúlyozott integritáspolitikára létrehozásának. Ha egy szervezet tagjai viszonylag kevés tapasztalattal rendelkeznek e téren, az értékelésen keresztül megismerkedhetnek ezzel a szemlélettel. Az értékelési módszer gondolatmenetét az integritás tanácsadó továbbadhatja az intézmény munkatársainak, s az elsajátított ismeretek többszöri ismétlésével egyre inkább fejlődhet a szervezet hozzáállása az integritás kérdéséhez.

### ***Az integritás irányítási rendszer értékelése***

Az integritással kapcsolatos kockázatok (veszélyeztetettség) felmérése mellett az értékelési módszertan azt vizsgálja, hogy a szervezet mennyire ellenálló az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Értékeltek, hogy a különböző intézkedések közül melyeket vetették be, hogy folyamatosan alkalmazzák és betartják-e azokat, illetve hogy az alkalmazott intézkedések mennyire bizonyultak hatékonynak. Ily módon megfelelő képet kaphatunk az integritásirányítási rendszer fejlettségéről, valamint arról, hogy a szervezet mennyire bizonyul ellenállónak az integritással kapcsolatos kihágásokkal szemben.

## ***Vezetői jelentés, akcióterv***

Az értékelés végterméke a vezetői jelentés/akcióterv. Ez a jelentés világossá teszi az intézmény vezetése számára, hol van szükség haladéktalan intézkedésekre annak érdekében, hogy erősödjön a szervezet ellenállóképessége az integritással kapcsolatos vétségekkel szemben. Az így meghatározott területekkel való kiemelt foglalkozás fokozza az általános integritáspolitikai hatékonyságát.

## ***Az integritással kapcsolatos tudatosság fokozása***

Az értékelés nem csupán feltárja az integritással kapcsolatos veszélyeztetettséget és gyengeségeket, illetve javaslatokkal szolgál az ellenállóképesség növelésére, hanem nagymértékben fokozza az integritásra való odafigyelést, az integritással kapcsolatos tudatosságot is.

## **A kockázatelemzés alapfogalmai**

### ***Kockázat***

A kockázat egy bizonyos nemkívánatos esemény bekövetkezésének valószínűsége, lehetősége, megszorozva annak hatásával vagy az általa okozott kárral (kockázat = valószínűség x hatás). Egy konkrét kockázat magában foglalja a nemkívánatos eseményt (cselekvő személy, cselekmény, hely és idő tekintetében), a sérült érdeket és az okozott kárt.

Nemkívánatos esemény alatt azt értjük, ami egy intézménynél, szervezetnél vagy személynél bekövetkezhet, és ami káros hatással lehet egy (kívánt) helyzetre, állapotra. A nemkívánatos esemény bizonyos körülmények folytán és/vagy szándékos, illetve nem szándékos cselekedetek eredményeképpen következik be.

A kár különféle formában jelentkezhet, ebből kifolyólag többféle kockázat merülhet fel. Például politikai kockázat lehet az, ha a parlament nem fogad el egy fontos stratégiai célt; a teljesítménykockázat azt jelenti, hogy a szervezet nem éri el kitűzött céljait; pénzügyi kockázat, ha a szervezet veszteséggé válhat. Ezek a kockázatok akár változó körülmények, szerencsétlenségek, illetve személyek vagy szervezetek tevékenysége következtében is előállhatnak. A következmények tehát szervezetekkel, intézményekkel és/vagy személyekkel hozhatók összefüggésbe.

Tekintve, hogy az elkövetett szabálytalanságok száma nagymértékben csökkenthető a kísértések mérséklésével, ezeknek az azonosítása a kockázatelemzés alapvető eleme. A kockázatelemzés tehát nemcsak arra derít fényt, hogy az alkalmazottak milyen károkat okozhatnak a szervezetben, hanem arra is felhívja a figyelmet, hogy mely ponton bizonyul gyengének a szervezet által biztosított védelem.

### ***Veszélyeztetettség***

Amint kifejtettük, a konkrét kockázatok pontosan meghatározott nemkívánatos események, amelyek a cselekvő személy, a cselekmény, a hely, az idő, valamint az okozott kár ismertetésével írhatók körül. A *veszélyeztetettség* – ennél elvontabban – azokra a területek-

re vonatkoztható, ahol nagyobb valószínűséggel léphetnek fel a kockázatok. Érdemes tehát foglalkozni a veszélyeztetett területekkel, mivel megismerésük segíthet a felmerülő problémák azonosításában és megoldásában anélkül, hogy az összes lehetséges kockázatot részletesen meghatároznánk.

A szakértői elemzések és a szakmai tapasztalatok azt mutatják, hogy a közszférán belül az egyes tevékenységterületek több integritással kapcsolatos kockázatot rejtenek magukban, mint mások. Az adóbehajtás vagy a támogatások odaítélése során például nagyobb a veszélye az integritással kapcsolatos szabályok megsértésének, mint az oktatás vagy az irattározás esetén. Azok a területek, ahol intenzív a kapcsolat az „ügyfelekkel” (állampolgárokkal vagy vállalkozásokkal), veszélyeztetettebbnek bizonyulnak, mivel ezeknél több lehetőség és kísértés merülhet fel. Ugyanez mondható el azokról a folyamatokról is, ahol értékes állami vagyon kezeléséről van szó.

A tevékenységben rejlő veszélyeztetettség és a – később tárgyalt – veszélyeztetettséget növelő körülmények együtt alkotják az adott szervezet, intézmény vagy folyamat ún. *veszélyeztetettségi profilját*.

### ***A veszélyeztetettség csökkentése és a kockázatok enyhítése***

A szervezetek többféleképpen kezelhetik a veszélyeztetettséget. Általában életszerűbb megoldást kínál a veszélyeztetettség kezelésére bizonyos *ellensúlyozó (integritásra irányuló) intézkedések kidolgozása és alkalmazása*. Mivel a veszélyeztetettség természete szerint többféle lehet, ezért az integritás biztosítására egy jól kiegyensúlyozott intézkedéscsomagot és integritásirányítási rendszert kell kidolgozni. Az integritásirányítási rendszer „fejlettségi szintjétől” függően a szervezet jobban vagy kevésbé ellenálló a felmerülő veszélytényezőkkel szemben.

## **Értékelési módszertan**

### ***Az értékelési módszertan vázlatos ismertetése***

#### *(a) Az értékelés tárgyának és a tárgy folyamatainak elemzése*

Az első lépés az értékelés tárgyát képező szervezet vagy intézmény, illetve az ott zajló folyamatok meghatározása és elemzése. A kiválasztott szervezetre vagy intézményre jellemző elsődleges, illetve másodlagos folyamatokat elemezni kell, vagyis tételesen fel kell sorolni a szervezet által végzett feladatokat. Döntést igényel az a kérdés, hogy a szervezet egésze képezi-e az értékelés tárgyát vagy csupán egy adott szervezeti egysége, osztálya.

#### *(b) A veszélyeztetett területek, folyamatok értékelése*

Ebben a lépésben felmérjük a veszélyeztetettséget, vagyis megállapítjuk, hogy az (a) lépésben meghatározott szervezet milyen mértékben és mely területeken van kitéve az integritással kapcsolatos szabálysértések veszélyének. Ez a lépés három mozdulattal áll:

- a szervezetre jellemző folyamatok összevetése a közszféra mindazon folyamataival, amelyeknél köztudottan fennáll az integritás megsértésének veszélye;
- a veszélyeztetettséget növelő körülmények jelenlétének vagy hiányának vizsgálata;
- a szervezetnél észlelt veszélyeztetett területek áttekintése és átfogó értékelése.



A szervezet tevékenységében rejlő, eredendően veszélyeztetett területek és a veszélyeztetettséget növelő körülmények, tényezők segítségével együttesen felállítható a szervezet vagy szervezeti egység veszélyeztetettségi profilja.

*(c) Az ellenállóképesség vagy az integritásirányítási rendszer fejlettségének értékelése*

Ebben a fázisban a szervezet integritásirányítási rendszerét alkotó intézkedések fejlettségi szintjének értékelésére kerül sor. A rendszer 14 intézkedéscsoportból áll, melyek három nagy kategóriát alkotnak. Az integritásirányítási rendszer fejlettségének értékelése kimutatja, mennyire ellenálló az adott szervezet vagy szervezeti egység az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Ez a fázis a következő lépéseket tartalmazza:

- az intézkedésekből, intézkedéscsoportokból felépülő integritásirányítási rendszer rövid bemutatása;
- az összes intézkedés fejlettségi szintjének értékelése pontozással;
- a pontok összesítésével intézkedéscsoportonként egy átlagértéket kapunk; ezek az átlagértékek megmutatják, hogy mely intézkedéscsoportok tekinthetők viszonylag erősnek vagy gyengének.

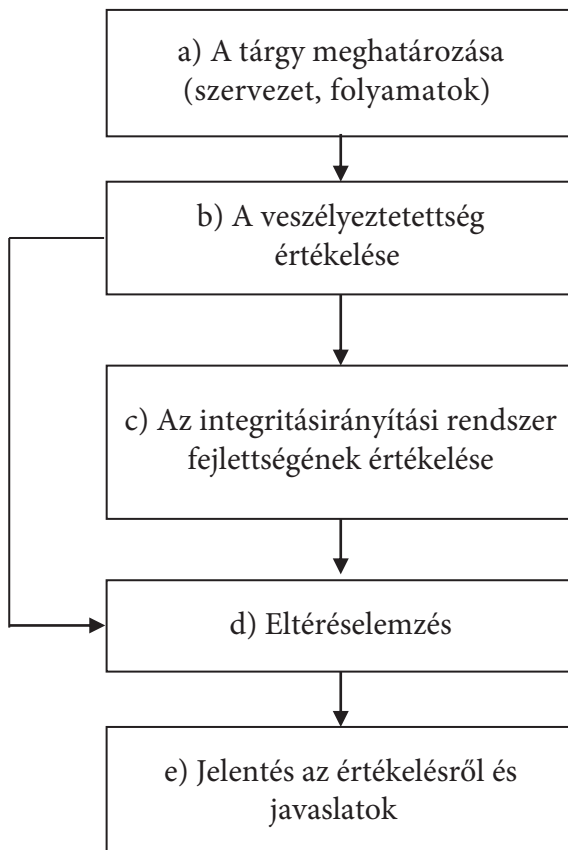
*(d) Eltéréselemzés*

Ez az utolsó szakasz feltárja, hogy egyensúly van-e a veszélyeztetett területek, folyamatok (b pont) és az ellenállóképesség vagy az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintje (c pont) között. Az elemzésnek világosan ki kell mutatnia a fennmaradó veszélyeztetettséget, miután a veszélyeztetett folyamatokat és az integritással kapcsolatos egyedi kockázatokat összevetettük az integritásirányítás rendszerét alkotó irányítási intézkedésekkel.

*(e) Jelentés az értékelésről és javaslatok megfogalmazása*

Az eltéréselemzés során nyert információk felhasználásával az értékelésről jelentés készíthető. A központi kérdés az, hogy mely intézkedésekkel lehetne leginkább kezelni a legveszélyeztetettebb folyamatokat. Az eltéréselemzés eredményeképpen javaslatok születnek az integritással kapcsolatos kockázatokkal szembeni ellenállóképesség javítására.

A 2. ábra az értékelési módszertan vázlatos összefoglalását mutatja be.



2. ábra: Az értékelési módszertan elemei

### ***A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése***

A nemzetközi szakirodalom és a tapasztalataink alapján elmondható, hogy a közszférán belül egyes területek, tevékenységek és folyamatok jellegükből adódóan nem egyformán vannak kitéve a korrupciónak, a csalásnak és egyéb, integritással kapcsolatos szabálysértések kockázatának. A 2. táblázatban ezeket a veszélyeztetett területeket, folyamatokat, tevékenységeket foglaltuk össze.

Veszélyeztetett területek/tevékenységek/folyamatok		
Kapcsolat a kormányzat és az állampolgárok, vállalkozások között	Beszédések	Adómegállapítás, adók, importvámok, jövedéki adók, díjak, illetékek beszedése
	Szerződések	Tenderek, megrendelések, megbízások, szerződések odaítélése beszerzések
	Kifizetések	Támogatások, jutalmak, juttatások, segélyek kifizetése szponzorálás
	Okmányok kiadása/kiállítása	Engedélyek, útlevelek, jogosítványok, személyi igazolványok, meghatalmazások kiadása
	Közszolgáltatások	Egészségügy, oktatás, hulladékgyűjtés, vízellátás
	Jogalkotás	Új jogszabály tervezetek megalkotása, szabályozási kritériumok meghatározása
	Felülvizsgálat és jogalkalmazás	Felügyelet, ellenőrzés, nyomozás, büntető eljárás, felderítés, igazgatszolgáltatás, büntetés
Állami vagyon kezelése	Információ	Nemzetbiztonsági és bizalmas információk, dokumentumok, akták, szerzői jogok
	Pénz	Pénztár, pénzeszközök, portfoliókezelés, készpénz-/zsróügyletek, prémiumok, költségek, juttatások stb.
	Javak	Vétel/eladás (árverés), kezelés és felhasználás
	Ingatlanok	Vétel/eladás (épületek, föld)

2. táblázat: Veszélyeztetett területek a közszférán belül

A fenti veszélyeztetett területek mellett léteznek olyan körülmények, tényezők, amelyek tovább fokozhatják a veszélyeztetettség mértékét. Az értékelési rendszer a *veszélyeztetettségét növelő körülmények* következő öt csoportját különbözteti meg.

1. *Komplexitás* (jogszabályok, bürokrácia, politikai befolyás, külső szakértők stb.).
2. *Változások/dinamikák* (új szervezet, változó jogszabályok, privatizáció stb.).
3. *Vezetés* (manipulatív, bürokratikus, tanácsok figyelmen kívül hagyása stb.).
4. *Személyzet* (munkakörnyezet, alacsony státusz, csoportlojalitás, egyén helyzete stb.).
5. *A probléma háttere* (panaszok, bejelentések, szóbeszéd stb.).

E körülmények vagy tényezők sok esetben lehetőséget kínálnak, indítékul szolgálnak

és/vagy indoklást adnak a korrupcióhoz vagy egyéb, az integritással kapcsolatos szabálysértések elkövetéséhez.

Hangsúlyozni kell, hogy amennyiben egy vagy több körülménnyel találkozunk a fentiek közül, az még nem jelenti azt, hogy a szervezetben bárki is megszegné az integritással kapcsolatos elvárásokat. E körülmények fennállása pusztán arra utal, hogy az adott szervezetnél nagyobb fokú veszélyeztetettséggel kell számolni, így magasabb az integritással kapcsolatos szabálysértések kockázata.

### ***A veszélyeztetettség fokának meghatározása***

A veszélyeztetettség fokát nehéz – vagy csak szubjektív elemek alapján lehet – meghatározni. A Hollandiában alkalmazott módszer egy viszonylag egyszerű és objektív megközelítést kínál: a veszélyeztetettség fokát alacsony, közepes és magas kategóriákba sorolja. Ez az eljárás pontozással határozza meg a veszélyeztetettség fokát a következőképpen:

- a szervezet egy pontot kap, ha egy jellemzően kockázatos tevékenységet folytat (a 2. táblázat alapján);
- a szervezet két pontot kap, ha több mint egy jellemzően kockázatos tevékenységet folytat (a 2. táblázat alapján);
- a szervezet egy pontot kap, ha az öt veszélyeztetettséget fokozó körülmény csoport egyikében felsorolt, veszélyeztetettséget fokozó körülmény(ek) merül(nek) fel;
- a szervezet két pontot kap, ha a szervezetnél az öt veszélyeztetettséget fokozó körülménycsoport közül egynél több csoportnál a felsorolt, a veszélyeztetettséget fokozó körülmény(ek) merül(nek) fel.

### **Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése**

#### ***A fejlettségi szint meghatározása***

A módszertan másik kulcseleme az integritásirányítási rendszer „fejlettségi szintjének” értékelése. Az integritásirányítási rendszere az integritás megteremtésére, figyelemmel kísérésére és fenntartására irányuló intézkedésekből épül fel. A szakirodalomból és tapasztalataink alapján számos intézkedést ismerünk, amely alkalmas lehet egy rendszer fejlettségének értékelésére. Az értékelési módszertan kialakításakor ezek közül válogatunk, törekedve a helyes egyensúly megtalálására.

A rendszer fejlettségének értékelése bemutatja,  *mennyire ellenálló az adott szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben*. Ideális helyzetben a rendszer fejlettségét a következő tényezők alapozzák meg:

- az intézkedések megléte;
- az intézkedések kialakítása, alkalmassága és minősége;
- az intézkedések megismertetése, az alkalmazottak tudomása az intézkedésekről;
- az intézkedések elfogadása;
- az intézkedések beépítése a tervezési és az irányítási ciklusba;
- az intézkedések megvalósításának és végrehajtásának minősége;

- információszolgáltatás; elszámoltathatóság az intézkedések végrehajtásáért és az intézkedések hatása;
- az intézkedések értékelése és esetleges felülvizsgálata.

Tekintettel arra, hogy a fenti elemekre egyenként igen bonyolult lenne kitérni az értékelési módszer keretén belül, egy viszonylag egyszerű osztályzási rendszert állítottunk fel, amely négy fejlettségi szintből áll, s ezek mindegyikéhez meghatározott kritériumok tartoznak. Ezt mutatja be a 3. táblázat.

Szint	Kritérium
0	Nincs intézkedés.
1	Van intézkedés. Az intézkedést nem alkalmazzák/nem tartják be.
2	Van intézkedés. Az intézkedést alkalmazzák/betartják. Az intézkedés nem működik/nem hatékony.
3	Van intézkedés. Az intézkedést alkalmazzák/betartják. Az intézkedés működik/hatékony.

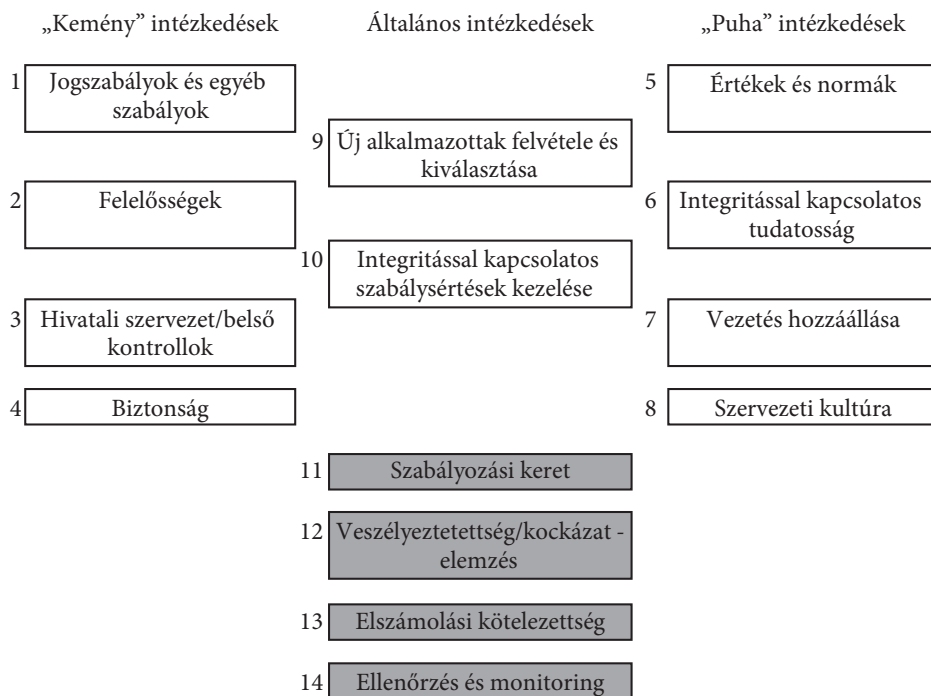
3. táblázat: Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjei

A fenti kritériumok segítenek az eddig elért fejlettségi szint értékelésében. Általában a legmagasabb fejlettségi szint elérésére kell törekedni, de bizonyos szervezeteknél egyes intézkedések kevésbé lényegesek vagy egyáltalán nem alkalmazhatók. Ez nyilvánvalóvá válik a fejlettségi szint pontozásakor és az intézkedések fontosság szerinti rangsorolása-kor.

A fejlettségi szint értékelésekor a szervezetnél felmerülő intézkedések összességét azok hatásaival együtt kell figyelembe venni. Amennyiben az értékelésre egy nagyobb szervezet valamely részlegénél kerül sor, a szervezetre mint egészre jellemző intézkedéseket, valamint az adott részlegnél alkalmazott speciális intézkedéseket együttesen kell figyelembe venni.

### ***Az intézkedések csoportjai***

A szervezet integritásirányítási rendszerét számos intézkedés együttesével lehet jellemezni, melyek három fő blokkba (ún. kemény, általános, puha irányítási intézkedések), ezeken belül összesen 14 csoportba sorolhatók. A 3. ábrán ezek az intézkedéscsoportok láthatók.



3. ábra: Az integritásirányítási intézkedések (kontrollok) csoportjai (forrás: Báger Gusztáv – Pulay Gyula – Korbuly Andrea – Hans Benner – Diny van Est – Ina de Haan – Juul Vos-Schellekens, 2008, 26.)

A kemény intézkedések, amint arra elnevezésükből is következtetni lehet, főképp jogszabályokkal, eljárásrendekkel és technikai kérdésekkel kapcsolatosak. A puha intézkedések az intézményen belüli viselkedést, munkahelyi légkört és szervezeti kultúrát hivatottak befolyásolni. Az általános kategóriába eltérő intézkedéscsoportok tartoznak; az intézkedések kemény, illetve puha elemeket egyaránt tartalmaznak.<sup>34</sup>

### ***Az eltéréselemzésről összefoglaló jelleggel***

Az értékelési módszertan megfelelő alkalmazásával megismerhetjük az adott szervezet átfogó veszélyeztetettségi szintjét (veszélyeztetettségi profil), valamint az integritásirányítási rendszer (átlagos) fejlettségi szintjét. Az eltéréselemzés megmutatja, hogy a kettő mennyire van egyensúlyban egymással. Ha a veszélyeztetettség szintje magasabb az integritásirányítási intézkedések fejlettségi szintjénél, a szervezet ellenállóképessége nyilvánvalóan nem megfelelő, és a fennmaradó veszélyeztetettséget kezelni kell. Az értékelés eredményeképpen javaslatokat fogalmazhatunk meg arra vonatkozóan, hogy miként lehet javítani az integritásirányítási rendszer működését a szervezet ellenállóképességének növelése érdekében.

<sup>34</sup> Az egyes intézkedéscsoportokhoz tartozó kérdéseket részletesen lásd: Báger Gusztáv, 2012, 1–343. és Pulay Gyula, 2014, 151–166.

Az eltéréselemzés ezen a szinten nem azt hivatott felmérni, hogy van-e konkrét kapcsolat egy adott veszélyeztetett terület és egy bizonyos irányítási intézkedés között. Amint azt korábban láthattuk, az integritásirányítási rendszer általános intézkedéseket (intézkedéscsoportokat) is tartalmaz, amelyek nem egy bizonyos veszélyeztetettséget vagy kockázatot hivatottak kezelni, hanem olyanokat, amelyek szélesebb körben gyakorolnak hatást a szervezet integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szembeni ellenállóképességére. Példa erre az integritáspolitikai megfogalmazása vagy az integritás tudatosságát fokozó képzések szervezése. Az eltéréselemzés tehát ezen a szinten annak eldöntésében segít, hogy a szervezet ellenállóképessége megfelel-e a szervezetre jellemző veszélyeztetettségi szintnek.

Részletesebb szinten az integritással kapcsolatos kockázatok képezik a vizsgálat tárgyát. Az eltéréselemzésnek ebben az esetben az a célja, hogy információt nyújtson a szóban forgó kockázatok kezelésére alkalmas (konkrét) intézkedések jelenlétéről vagy hiányáról. Amennyiben nincsenek ilyen intézkedések, fennmaradó kockázatokról beszélhetünk, és szükségessé válik az *integritásirányítási rendszer továbbfejlesztése*. Az eltéréselemzés eredményeképpen tehát konkrét javaslatokat fogalmazhatunk meg az adott integritásirányítási intézkedések bevezetésére vagy hatásosabb alkalmazására.

## **Az integritási kockázatelemzés gyakorlati megvalósításának stratégiai**

Hollandiában az ismertetett módszert azzal a céllal dolgozták ki, hogy az intézmények azt *önértékelés* keretében alkalmazzák, de lehetőség van a módszertan alkalmazására *ellenőrzés* vagy *felmérés* során is. Az alábbiakban röviden bemutatjuk mindhárom megközelítést. Ezek mindegyike rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal, ezért a megfelelő megközelítés kiválasztásához a különbségeket érdemes mérlegelni.

### **Önértékelés**

Az önértékelést az integritás tanácsadó vezetésével a szervezet működési folyamatait jól ismerő alkalmazottak végzik. Ehhez természetesen ki kell választani az önértékelést végző, reprezentatív munkavállalói csoportot. A kiválasztott munkavállalók kiválóan ismerik a saját munkakörnyezetüket, a vezetői intézkedéseket és azok gyakorlatban történő megvalósulását. Így pontos képet kaphatunk a kockázatokról, a kockázatonövelő tényezőkről. Az önértékelés esetében nagyobb az esély arra, hogy az értékelés valóban azokat a kérdéseket állítja a figyelem középpontjába, amelyekkel foglalkozni kell. Eredményeképpen konkrét javaslatok fogalmazhatók meg a vezetés számára a kontrollok javítása tekintetében.

Az önértékelés során a szükséges dokumentumok, belső információk könnyen beszerezhetők. Fokozza a tudatosságot és a problémákkal kapcsolatos felelősségvállalást; különösen alkalmas az irányítási rendszerek működésének és a fennmaradó kockázatoknak az értékelésére.

Az önértékelés ugyanakkor nagymértékben függ a résztvevőktől, valamint a csoportmunka eredményétől. Amennyiben nincs lehetőség a problémák megbeszélésére – a résztvevőktől mindenképpen „jó” eredményeket várnak vagy a résztvevők kiválasztása részrehajló módon történik –, az eredmény használhatatlan lesz. A másik probléma,

hogyan az alkalmazottaknak csupán egy kis csoportja vehet részt az értékelésben. Kis szervezetek esetében azért nehezebb önértékelést végezni, mert így alig marad valaki, aki dolgozik ez alatt az idő alatt, illetve a fontos szerepet játszó anonimitás megőrzése is nehézségbe ütközhet.

### **Felmérés**

Egy felmérés sokat segíthet a fenti problémák megoldásában. Ezt az érintett szervezeten kívüli intézmény – esetlegesen a külső ellenőrzési szerv – végzi. A szükséges információkat dokumentumok segítségével és interjúk során lehet beszerezni. Ez természetesen azt jelenti, hogy belső információk nem vagy csak korlátozott mértékben állnak a felmérést végző intézmény rendelkezésére. Az ún. puha intézkedésekről azonban – a gyakorlati tapasztalatok szerint – nagyon nehéz információt szerezni. Ezért a felmérés eredményeképpen elsősorban a kemény intézkedések továbbfejlesztésére, módosítására lehet javaslatokat tenni.

A legnagyobb előnye, hogy önkéntes alapon lehetőséget kínál nagyszámú érintett megkérdezésére. Ugyanakkor hátránya, hogy nincs lehetőség a magyarázatra, ha a kifejezések és kérdések tartalma adott esetben félreérthető. Ezek a félreértések befolyásolhatják az eredményeket és megnehezítik az értékelést. Ezenkívül a módszertan minden része nem alkalmas felmérés keretében történő alkalmazásra. Egy felmérés nyilvánvalóan nem képes olyan mértékben fokozni a tudatosságot és a problémákkal kapcsolatos felelősségérzetet, mint az önértékelés, viszont különösen alkalmas a veszélyeztetettség felmérésére és az integritásirányítás rendszerének megtervezésére és alkalmazására.

### **Ellenőrzés**

Az ellenőrzést megfelelően képzett, független ellenőrök végzik. Ez azt jelenti, hogy az értékelés objektivitása magas fokú lesz. Ugyanakkor így sokkal nehezebb valóságos képet kapni az integritásirányítási rendszer tényleges működéséről, annak fejlettségéről. A belső információkról, a „puha” intézkedésekről itt sem kapunk megbízható képet. A beszerzett dokumentumok segítségével és az interjúk során ugyanis nem ismerhetők meg teljes mértékben a szervezeten belül leginkább problémát okozó kérdések. A javaslatok – hasonlóan a felméréshez – elsősorban a „kemény” intézkedésekre vonatkoznak majd. A tudatosságot lehetséges, a problémákkal kapcsolatos vezetői felelősségvállalást azonban különösen nehéz növelni az ellenőrzésen keresztül.

Az értékelési módszertan gyakorlati alkalmazásával rendszeresen és folyamatosan gyűjthetünk információt a közszféra szervezeteinél felmerülő korrupciós kockázatokról, a korrupció ellenes intézkedések fejlettségi szintjéről. Arról, hogy ez ellenőrzés, felmérés vagy önértékelés (esetleg ezek kombinációja) útján érhető el, a megvalósítási stratégia keretében kell dönteni. A megvalósítás eredményeképpen világos képet kell kapni a leginkább veszélyeztetett területekről, így a szükséges, korrupcióellenes intézkedésekkel kapcsolatos javaslatok megfogalmazhatók a kormányzat számára.



A megvalósítási stratégia kidolgozásához két fontos tényezőt szükséges alaposan mérlegelni:

- A közszférába nagyon sok, sajátos jellemzőkkel, egyedi veszélyeztetettséggel, kockázatokkal és az integritásirányítási intézkedések *különböző fejlettségi szintjével* rendelkező szervezet, intézmény tartozik.
- A közszféra *integritásprofiljának, térképének* részletes áttekintésére, megismerésére van szükség ahhoz, hogy célravezető eredményt kapjunk.

## Az integritás szemléletű nemzetközi programok néhány tapasztalata

A XX. század utolsó évtizedében korábban nem tapasztalt méretű és gyorsaságú változások következtek be a nemzetközi kapcsolatokban, amelyek lehetővé tették a korrupció elleni összehangolt nemzetközi fellépést, valamint egy nemzetközi szerződési rendszer létrejöttét. Ennek első eszközei a bilaterális együttműködésen túlmutató, büntetőjogi témájú regionális nemzetközi egyezmények voltak, amelyeket hamarosan a *kormányközi nemzetközi szervezetek* (Egyesült Nemzetek Szervezete, United Nations Organisation, a továbbiakban: ENSZ/UN; OECD; Európa Tanács, Council of Europe, a továbbiakban: ET/COE; Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, Organization for Security and Co-operation in Europe, a továbbiakban: EBESZ/OSCE); Európai Unió, a továbbiakban: EU) kibontakozó korrupcióellenes tevékenysége követt.

Közülük az EU korrupció elleni küzdelmében fontos szerepet betöltő integritási szemlélet érvényesítésére irányítjuk a figyelmet. E téren 2004-ben, az ír és a holland EU-elnökségek idején kezdődött meg az érdemi előrehaladás. Ebben az évben egy, az EUROPAN (European Public Administration Network, Európai Közigazgatási Hálózat) égisze alatt kidolgozott etikai keretdokumentumban foglalták össze azokat a közös értékeket és standardokat, amelyeket a tagországok fontosnak tartottak a konkrét politikák kidolgozásának elősegítéséhez. A dokumentumban szereplő alapvető értékek a következők: jogszerűség, pártatlanság/objektivitás, átláthatóság (nyitottság), elszámoltathatóság, professzionalizmus, gondosság, megbízhatóság és udvariasság. Az etikai keretprogram hat speciális magatartási követelményt tartalmaz. Ezek:

- a bizalmas információk jogszerű kezelése,
- az ajándékok és előnyök standardok szerinti elfogadása,
- az összeférhetlenségi helyzetek kezelése,
- a pályázatás jogszerű szabályozása,
- a forgóajtó-foglalkoztatás elkerülése és
- a közös erőforrások, eszközök és tulajdon hatékony felhasználása.

Az etikai keretdokumentum tartalmazza a tagországok közigazgatásában dolgozó főigazgatók elkötelezettségének szükségességét arra, hogy – az alkalmasnak ítélt etikai keret alapján – érvényesítsék a keretdokumentumban szereplő etikai elveket a közigazgatásban. A dokumentum szerint az *ideális integritáspolitiká* révén elérhető az integritás megsértéséből származó károk megelőzése oly módon, hogy miközben lehetőséget teremt az egyéni felelősségvállalásra, megköveteli, hogy a köztisztviselők sokoldalúan, gondosan vegyék figyelembe az etikai és integritási szempontok érvényesítését a döntések előkészítésében. Ily módon az integritáspolitiká széles értelemben olyan kérdés, ami egyben politikai kultúrát is képvisel.

A nem kormányzati nemzetközi szervezetek közül megemlíthjük a TI aktív, sokoldalú tevékenységét, amelyben a központi szerepet játszó CPI mellett a Nemzeti Integritás Rendszer (National Integrity System, a továbbiakban: NIS) elnevezésű kutatással értékelik az egyes országok intézményrendszerének és szektorainak teljesítményét és korrupciós kockázatait.<sup>35</sup> A NIS kutatására már Magyarországon is több ízben került sor.

Az egyes országok antikorrupciós gyakorlatát tekintve *Hollandia esetében bontakozott ki leginkább az integritási szemlélet és módszertan alkalmazása*. Itt törvényi szinten szabályozták az integritás erősítését a közigazgatásban. Az e célt szolgáló egyik törvény *A közigazgatás feddhetetlensége a döntéshozatalban: az integritási értékelés elősegítése a közigazgatás által* (holland rövidítéssel az ún. BIBOB-törvény, 2003), a másik *A holland köztisztviselőről szóló törvény*, melyek 2003-ban, illetve 2006-ban léptek hatályba.

A BIBOB-törvény célja, hogy elősegítse az engedélyekért és támogatásokért folyomódok átvilágítását annak érdekében, hogy a tevékenység megkezdése hordozhat-e kockázatot a bűnelkövetésre. Erre elsősorban a szervezett bűnözés megakadályozása miatt volt szükség a közlekedés, a szállodaipar és éttermi tevékenység, az építőipar és az „éjszakai élet” területén, tekintve, hogy a büntető törvénykönyv nem bizonyult kielégítőnek. A törvény által lehetővé tett adminisztratív intézkedéseket külön indokolta az a körülmény, hogy a regionális és helyi közigazgatási szervek számára nem álltak rendelkezésre az ilyen jellegű információk.

A BIBOB-törvény az állami intézmények és szolgáltatások számára kötelezővé teszi az új eszközök alkalmazását, hogy megakadályozzák a bűnözők hozzáférését az állam által nyújtott lehetőségekhez. A törvény hatálya három területre terjed ki: az engedélyezésre (a törvény által specifikált módon), a támogatások nyújtására, valamint a környezetvédelem és az építőipar területén a kormányzati pályázatok meghirdetésére.<sup>36</sup> Ezekkel kapcsolatban a kérelmezőnek kell bizonyítania, hogy az általa szolgáltatott információk megfelelnek a valóságnak, és a tevékenységből származó jövedelem nem bűncselekményből származik. Ha a hatóság ennek ellenkezőjét találja, a törvény lehetőséget nyújt arra is, hogy a kiadott engedélyeket és támogatásokat visszavonják, amennyiben azokkal kapcsolatban a bűnelkövetés esete áll fenn. A kormányzati szerződések esetén is fennáll ez a lehetőség, ha a szerződésben ezt kikötötték.

Annak megítélésére, hogy a szóban forgó tevékenység bűnelkövetési kockázatot jelent-e, az intézmények az Igazságügyi Minisztériumban működő *BIBOB Hivatalhoz* fordulhatnak, melynek hozzáférése van a bizalmas információkhoz, beleértve a holland és a külföldi bírósági és rendőrségi adatbázisokat is. A hivatal munkáját speciális, ún. BIBOB-államügyészi tevékenység is segíti.

A törvény célszerű és hatékony eszköznek bizonyult a szervezett bűnözés regionális és helyi szintű megelőzése területén:

- az adminisztratív intézkedések hasznosan egészítették ki a büntetőjogi szankciókat: a vizsgált esetek 75%-a veszélyeztetett volt a bűnözés szempontjából;
- elősegítette a köztisztviselők integritásának javítását és

<sup>35</sup> TI, 2000, 1–304.

<sup>36</sup> Részletesebben a törvény hatálya alá tartozó területek: a szesz- és vendéglátó ipari engedélyek, a BIBOB-törvény alapján kiadott határozatban felsorolt intézmények, az építési engedélyek, a környezetpolitikai engedélyek, az állami támogatások, a pályázatok, a közösségi közlekedésre és áruszállításra kiadott engedélyek, az építőközösségek, a kivételek az Opium-törvény hatálya alól.

- a provinciák, az önkormányzatok számára az információszerzés „utolsó mentsvárává” vált olyan esetekben, amikor a helyi állami szervek információszerzési lehetőségei már nem bizonyultak elégségesnek.

A törvény működésének hatásáról készített kérdőíves felmérések eredménye azt mutatja, hogy a provinciáknak és a helyi önkormányzatoknak csak 10%-a nyilatkozott úgy, hogy nem kívánja a törvény által nyújtott új lehetőségeket igénybe venni; a provinciák 70%-a, a helyi önkormányzatok közel 40%-a nyilatkozott viszont úgy, hogy élni kíván ezekkel az eszközökkel.

A kulturális és értékorientált integritási megközelítés alkalmazását nagymértékben elősegítette a *holland köztisztviselői törvény 2006-os módosítása* is. A törvény kötelezően előírta az állami intézmények részére, hogy

- az integritáspolitikát váljon a személyzeti politika állandó részévé;
- minden intézmény rendelkezzen etikai kódexszel;
- az intézmények az integritással összefüggő kérdéseket minden évben legalább egy alkalommal egy demokratikusan kiválasztott testületben tekintsék át;
- az új köztisztviselőknek hivatali esküt kell tenniük és
- az állami intézmények vezető testületei és az alkalmazottak számára kötelező, hogy egyfelől a jó foglalkoztató, másfelől a jó köztisztviselő követelményeit szem előtt tartva járjanak el.

A törvény ilyen irányú módosítása, kibővítése jelentős részben az építőiparral foglalkozó parlamenti vizsgálóbizottság eredményeinek köszönhető, amely 2002-ben a feltárt nagyarányú csalások révén fájdalmas tapasztalatot szolgáltatott arról, hogy milyen fontos kérdés a közszektorban az integritás hiánya.

Hollandiában a *belügyminisztérium* az integritásért (integritáspolitikáért) felelős koordinációt végző intézmény. A holland kormányzati rendszer decentralizált struktúrájában a belügyminisztérium három preventív jellegű funkciót lát el:

- minőségbiztosítás jellegű irányítást végez a jogalkotáson és a jogalkalmazáson (például a köztisztviselői törvényen) keresztül;
- követi és értékeli az integritáspolitikát a kormányzati tevékenység egészére vonatkozóan, valamint
- elősegíti és támogatja az alkalmazott eszközök fejlesztését, használatát, összegyűjti és megosztja az ismereteket, tapasztalatokat.

E funkciók, különösen az utóbbi két funkcióval kapcsolatos feladatok ellátására a minisztérium 2006-ban létrehozta a *Nemzeti Etikai és Integritási Hivatalt* (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, holland rövidítéssel: BIOS) a közszektorban. A hivatal eleinte a minisztérium Közszektor-irányítási Főosztályának részeként működött, 2009-től pedig intézményi szempontból függetlenné vált, és a politikai szférától távol, a holland Munkaügyi Tanácsadó Alapítvány (Centre for Labour Relations in the Public Sector, rövidítve: CAOP) keretében működik. A BIOS tevékenységének fókuszában a represszió helyett a prevenció áll, azzal a küldetéssel, hogy elősegítse minden kormányzati intézmény számára a saját integritási politika kidolgozását és megvalósítását.<sup>37</sup> Így fő feladatai a következők:

- az integritás és integritási politikák elősegítése és támogatása;
- a politikák és eszközök fejlesztése (például kockázatelemzés);

<sup>37</sup> Az integritás megsértésének, a specifikus kötelezettségzegéseknek a kivizsgálása nem tartozik a hivatal feladatkörébe.

- a korrupció elleni küzdelem területén felhalmozódott ismeretanyag (például legjobb gyakorlatok) összegyűjtése;
- ezen ismeretanyag kicserélésének és közzétételének elősegítése és
- új ismeretek előállítása.

A hivatal számára az integritáspolitikai hatóköre bővítésének feladata nemcsak a törvények, jogszabályok, eljárások végzését érinti, hanem ezzel egyenlő fontosságú – vagy talán fontosabb – egy olyan nyitott kultúra megteremtésének az elősegítése, amely erősíti a vezetők és köztisztviselők erkölcsi magatartását *oktatás és képzés segítségével*. Következésképpen a hivatal célja egy olyan széles értelmű integritáspolitikai kialakítása az állami intézményekben, amelyben az alkalmazott különböző intézkedések egy integrált és kiegyensúlyozott rendszert képeznek.

A holland integritási intézményrendszerben kiemelkedő szerepet tölt be az Amszterdami Önkormányzat Integritási Hivatala. Hollandiában ez az egyetlen olyan hivatal, amelyhez az integritás megsértése esetén fordulhatnak az önkormányzatok, azok alkalmazottai és intézményei. Az eseteket kivizsgálják, ennek eredményéről jelentésben tájékoztatják a bejelentőt. A jelentést a bejelentő hozhatja nyilvánosságra, amennyiben szándékában áll, de a hivatal nem. A hivatal tevékenységi körébe tartozik a képzések szervezése is az önkormányzati vezetők számára, valamint – megbízás alapján – szakértői, jogi tanácsadást és kockázatelemzést is végeznek.

Végül a korrupció elleni küzdelemben kiemeljük a rendőrség, különösen a Holland Nemzeti Rendőrség Speciális Nyomozati Hivatalának tevékenységét. Ez független intézmény, és feladata azoknak a korrupciós eseteknek a felderítése, amelyekben a közhivatalnokok érintettek. (A rendőrségen belüli hasonló vizsgálatok elvégzése más belső szolgálatok hatáskörébe tartozik.) A 120 fős szervezetben 90 fő nyomozóként dolgozik, szoros együttműködésben más nyomozati szervekkel.

A rendőrség szóban forgó szervezeti egysége a legsúlyosabb bűncselekmények felderítésével foglalkozik. A korrupciós esetek felderítése során mérlegelik, hogy melyek azok a tevékenységek, pozíciók, amelyek leginkább kitétek a hatalommal való visszaélés szempontjából. A hivatal tapasztalata szerint a közhatalommal bíró tevékenységek, pozíciók a legsebezhetőbbek a korrupció tekintetében.

## **A kormány Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának legfontosabb eredményei**

A program azt a szemléletet követi, hogy a szinte kizárólag büntetőjogi eszközök alkalmazását meghaladva, *az eredményes továbblépéshez szükség van a nemzetközi – például az ismert holland – gyakorlatban már bevált, ún. integritás megközelítés elterjesztésére.*

A *program általános célja*, hogy az állami szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésével a korrupció jelenségét felismerő, azt elítélő és elhárító közszféra jöjjön létre, továbbá olyan társadalmi összefogás valósuljon meg, amely elősegíti az etikai értékek, az érték alapú megközelítés gyakorlatban való megszilárdítását. Ily módon elérhető, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatások egyfajta mintát tudnak adni a gazdasági szférának, és így, továbbá a kormányzat célzott tudatosítási programjaival lehet az üzleti szektoron belüli gazdasági visszaélések megelőzését elősegíteni, közvetve a gazdasági korrupciót is csökkenteni.

A program konkrét céljai 2014-ig a következők voltak:

- ötödével csökkenjen azok aránya, akik szerint a személyes kapcsolatnak jelentős szerepe van a közhivataloknál folyó ügyintézésben, az engedélyeztetésben vagy állami megrendelések elnyerésében;
- negyedével csökkenjen a korrupcióval érintett közbeszerzések vállalkozások által becsült aránya;
- az európai átlagra csökkenjen a vállalkozások körében azok aránya, akik szerint az állami döntéshozókban nincs meg a szándék a megvesztegetéssel és korrupcióval kapcsolatos esetek kivizsgálására, illetve a hatóságok nem képesek hatékonyan bizonyítani eljárásaik során a korrupciót.

A program a következő fontosabb alapelvekre épült.

### 1. Hitelesség, társadalmi bizalom építése

Állami oldalról az elmúlt két évtizedben számos antikorrupciós kezdeményezés indult el, melyek azonban nem tudták érdemben csökkenteni a korrupció szintjét. Erre visszavezethetően mind a társadalom, mind az üzleti élet szereplői kizárólag *hihető* program mögött fognak felsorakozni. *Hitelesnek* kell lennie a politikai támogatottsága, de a tervezett intézkedések végrehajthatósága és számonkérhetősége tekintetében is. A program ezt képviseli, mert alkotói tudatában voltak, hogy a program csak a megvalósítását szolgáló cselekedetekből merítheti támogatottságát.

### 2. Fokozatos, az egyes intézkedések érvényesüléséhez szükséges időre alapozott bevezetés

A program két évet ölel át, mely idő alatt nem ambicionálhatja a korrupció megszüntetését, hanem új útra kívánja állítani a korrupció elleni küzdelmet. Ezáltal megteremti az azt követő gyors előrelépés alapját. Belső logikája szerint *először alacsony számú kísérleti projekteken* vezeti be az új eszközöket, majd a tapasztalatok levonása után teszi meg a rendszerszerű átalakítás lépéseit. E lépéseknek viszont *rendszerszinten kell hatniuk*, vagyis el kell érniük a kritikus tömeget, mely biztosítja a gyors tovaterjedésüket. Ennek érdekében, továbbá figyelembe véve azt a korrupció elleni törekvésekben megnyilvánult hiányosságot, hogy a kormányzati szervek fellépése korábban összehangolatlan volt, a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium feladata lett a korrupció megelőzési útjának felvázolása és állami koordinálása*. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a program előkészítő munkáit is ez a minisztérium irányította.<sup>38</sup>

### 3. Partnerek bevonása

Mint a projekt előkészítésében jelentős szerepet játszó, előbbi megállapodásból is látható, a kormány a lehető legszélesebb körben kívánja bevonni a korrupció elleni küzdelembe a cselekvésre kész hazai és nemzetközi szervezeteket. Ezért felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy szervezzen egyeztetéseket a korrupció visszaszorításáért különös felelősséget viselő állami szervezetek között. A kormányzati szervezetek tevékenységükről tájékoztatni kötelesek a közigazgatási és igazságügyi minisztert.

<sup>38</sup> Ennek keretében 2011. november 18-án az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Legfőbb Ügyész és a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter közös nyilatkozatot adott ki, amelyben nyilvánították a korrupció elleni fellépés melletti elkötelezettségüket.

#### 4. A szervezeti működés átalakításának és a szemléletformálásnak a középpontba kerülése

A korrupció megelőzését szolgáló szervezeti és személyi ellenállóképesség (integritás) növelése a program egyik meghatározóan fontos sarokköve. A szervezeti integritás erősítését az egyes állami szervezetekre ható intézkedések között – mint fentebb már láttuk – olyan intézkedések szolgálják, mint az integritásért felelős személy kijelölése és az integritásirányítási rendszer bevezetése. További fontos intézkedések – többek között – a következők:

- *hivatásetikai kódex kiadása* a közigazgatási szervezetek munkatársai számára annak érdekében, hogy egyértelműen és világosan meghatározzák a korrupciónak, illetve a közszolgálati értékekkel ellentétesnek minősülő magatartásokat;
- a potenciális bejelentők retorziótól való félelmére tekintettel *ki kell egészíteni a bejelentő védelmi jogi szabályozást*, a minisztériumok szervezetén belül olyan mechanizmust szükséges kialakítani, amely az általuk irányított szervezetekkel kapcsolatos bejelentések fogadására, feldolgozására és belső kivizsgálására alkalmas;
- a korrupciós kockázatok szempontjából át kell tekinteni és módosítani a közbeszerzési törvényt.

#### 5. A társadalmi ellenállóképesség növelése

A program sikeres megvalósításának nélkülözhetetlen feltétele a társadalmi és gazdasági partnerek, a civil szféra aktív támogatása. Ennek érdekében:

- *széles körű tájékoztatási programokat* szükséges indítani;
- fontos az állam értékek melletti *elkötelezettsége hitelességének fokozatos visszaszerzése* a megfelelő állami működéssel és viselkedéssel;
- a *Nemzeti Alaptanterv kiegészítésével* el kell érni a felnövekvő nemzedékek etikai elvek szerinti nevelését és a korrupció elleni elköteleződését, végül
- a külföldi tisztviselők megvesztegetése elleni egyezmény gyakorlati végrehajtása érdekében *tájékoztatási programot kell indítani a magyar vállalkozások számára.*

A program fenti alapelvei lehetővé tették, hogy a program – a 2013–2014 közötti időszakban – *elérje legfontosabb céljait.*

Ehhez a *korrupciómegelőzés magyarországi jogszabályi alapjait teremtette meg – 2013. március 25-i hatállyal – az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet.* Hatálya a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, valamint azok munkatársaira terjed ki – a rendvédelmi szervek kivételével –, és az alábbi tevékenységeket szabályozza:

- *integritási és korrupciós kockázatok felmérése* minden év december 31-ig, majd ennek alapján *egyéves korrupciómegelőzési intézkedési terv kidolgozása* a feltárt kockázatok kezelésére;
- *éves integritásjelentések készítése* minden év december 31-ig a tárgyévi korrupciómegelőzési intézkedési terv végrehajtásáról;
- új feladatként való előírása annak, hogy a hivatali szervezet vezetője köteles gondoskodni a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó *bejelentések* fogadásáról és kivizsgálásáról, melyre vonatkozóan eljárásrendet is ki kell alakítania;

- *integritás tanácsadók*<sup>39</sup> kijelölésének előírása az 50 fősnél nagyobb államigazgatási szervek esetében;
- *módszertani segédletek* közzétételének előírása az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, valamint a korrupciómegelőzési intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítése vonatkozásában;
- általános részvételi kötelezettség előírása minden tisztviselő és vezető számára az integritás, a korrupció megelőzése és az etikai témájú *képzéseken*.

A végrehajtás gyakorlata szempontjából fontos *garanciális szabály*, hogy az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, továbbá az éves integritásjelentések elkészítése és a bejelentésekkel kapcsolatos eljárásrendek kidolgozása a *hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége*.

Fontos szerepe volt annak is, hogy a program végrehajtásának támogatására a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel konzorciumi partnerségben* 2012 decemberében *ÁROP-1.1.21. Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése* címmel egy 680 millió forintos költségvetésű, kiemelt projektet indított.

A projekt a korrupció megelőzésére és visszaszorítására három különböző célú képzést valósított meg:

- *Integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés*– az NKE Vezető- és Továbbképzési Intézete szervezésében – a kormánytisztviselők számára. E képzés a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 29.) kormányrendelet szerinti minősített továbbképzési programnak minősült. A szakirányon 2014. május 31-ig 120 fő tette le sikeresen a vizsgát. A képzés fővédnöke az Állami Számvevőszék elnöke.
- A *Közszolgálati etika és integritás* ún. minitréningek 1 napos képzések voltak. A tréningorozaton összesen 8375 fő vett részt.
- 2013. szeptember 4-én indultak el az *Integritásmenedzsment* 2,5 napos tréningek a vezető beosztású kormánytisztviselők részére. Ennek keretében 751 fő vett részt a képzésen.

Kiemelkedő eredmény az is, hogy Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rektori Tanácsa 2013. december 9-én jóváhagyta az *Integritás Tudásközpont* megalakulását, amelynek célja a közszféra integritással és korrupciómegelőzéssel kapcsolatos ismeretanyagának összegyűjtése, elemzése, terjesztése, valamint olyan eszközök, módszerek, komplex képzési programok fejlesztése és terjesztése a közszférában, amelyek a személyi állomány és a szervezetek integritásának erősítését és a társadalmi közbizalom növelését szolgálják. A tudásközpont kutatást és a jó gyakorlatokkal, a közszolgálati integritással kapcsolatos

39 Az *integritástanácsadó* közreműködik az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritásjelentés elkészítésében. Javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint közreműködik ezek végrehajtásában; tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben. A hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazása esetén, a hivatali szervezet vezetőjének nevében ellátja a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, valamint integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat. Ezen túlmenően az integritástanácsadó adatvédelmi, esélyegyenlőségi referensi és fegyelmi biztosi feladatot is elláthat.

elemző és tanácsadó munkát is végez. Ennek keretében létrejött az *Integritási Tudástár*, amely szakmai tanulmányokkal, információkkal segíti a képzési és ismeretterjesztési feladatok megoldását.

Fontos kiemelni azt is, hogy a program megvalósításához jelentős mértékben hozzájárult az integritásszemlélet megismertetésében és alkalmazásában úttörő szerepet vállaló *Állami Számvevőszék*, amely 2014-ben immár negyedik alkalommal végezte el az *Integritás Felmérést*<sup>40</sup> a költségvetési szervezetek körében.

„Az évenkénti felmérés sorozattal az ÁSZ egyedülálló »magyar modellt« alakított ki. A modell alapjául az egyes intézmények szervezeti integritásának erősítésére kifejlesztett holland módszer szolgált, amelyet adaptáltunk, tovább fejlesztettünk, illetve kiterjesztettünk az egész magyar közszférára. A 2014. évi adatfelvételben minden eddiginél több, 1584 szervezet vett részt. A felmérés keretében önként válaszoló intézmények által foglalkoztatottak hivatali létszáma meghaladta a magyar közszféra létszámnak 55%-át, vagyis széles körű elköteleződés mutatkozik. Egyre emelkedik azon intézmények száma, amelyek az integritás erősítését, illetve a korrupciókockázatok azonosítását a korrupció megelőzésének fontos eszközeként tartják számon.

Az intézménycsoportonkénti külön elemzések készítésével az ÁSZ célja az, hogy az integritási kérdőívet kitöltő intézmények összevethessék saját kockázataikat és kontrolljaikat az intézménycsoportjukra jellemző kockázatokkal és kontrollokkal.<sup>41</sup>

A kérdőívre adott válaszok pontértéke alapján a felmérési adatokat feldolgozó informatikai rendszer három, százalékos formában megadott indexet számol.

- Az *Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT)* index a szervezetek jogállásától és feladatkörétől függő – eredendő – veszélyeztettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása az alapítószerv jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás, a (jogi) szabályozás vagy a különféle (oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális) közszolgáltatások nyújtása.
- A *Korrupciós Veszélyeket Növelő Tényezők (KVNT)* index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Leképezi a költségvetési szervek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás.
- A *Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT)* index azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Ehhez az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritáscontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés.

A 2014. évi indexértékek alakulását az Állami Számvevőszék kiadványa tartalmazza.<sup>42</sup>

40 Klotz Péter – Pulay Gyula, 2011, 66–78.

41 Domokos László, 2014, 5.

42 Dr. Pulay Gyula Zoltán (felügyeleti vezető) – Szatmári János (projektvezető) – Dr. Kakatics Lili – Szabó Zoltán Gyula, 2014, 1–53.



\*Tekintettel arra, hogy a kormány Közigazgatási Korrupció-megelőzési Programja 2014 végén befejeződött, a programot a kormány a 2015 tavaszán elfogadott Nemzeti Korrupcióellenes Programmal (2015–2018) váltotta fel. Ennek előkészítése már a Belügyminisztérium keretében működő Nemzeti Védelmi Szolgálat feladatát képezte.

## ***Irodalomjegyzék***

- Báger Gusztáv (2012): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Báger Gusztáv – Pulay Gyula – Korbuly Andrea – Hans Benner – Diny van Est – Ina de Haan – Juul Vos-Schellekens (2008): *Korrupciós kockázatok feltérképezése Magyarországon. A Twinning Light projekt zárójelentése*. 2008. április 25.
- Domokos László (2014): *Bevezetés*. In: Dr. Pulay Gyula Zoltán (felügyeleti vezető) – Szatmári János (projektvezető) – Dr. Kakatics Lili – Szabó Zoltán Gyula: *Elemzés a 2014. évi integritás felmérés „helyi önkormányzatok” csoportban mért eredményeiről*. Budapest, Állami Számvevőszék.
- Dr. Pulay Gyula Zoltán (felügyeleti vezető) – Szatmári János (projektvezető) – Dr. Kakatics Lili – Szabó Zoltán Gyula (2014): *Elemzés a 2014. évi integritás felmérés „helyi önkormányzatok” csoportban mért eredményeiről*. Budapest, Állami Számvevőszék.
- Klotz Péter – Pulay Gyula (2011): Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011. *Magyar közigazgatás*, 2011. 1. (61). évf., 2. sz. 66–78. o.
- Kolthoff, Emile – Cox III, Raymond W. – Johnson, Terrance (2009): *Measuring Integrity. A Dutch-American Comparative Project*. In: Cox III, Raymond W. (ed.): *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases*. New York, London, England, M. E. Sharpe, Armonk, 197–211.
- OECD (2009): *Global Forum on Public Governance. Egy szilárd integritás-irányítási rendszer felé: a megvalósítás eszközei és feltételei*. 2009. május 4–5. OECD Conference Centre. GOV/PGC/GF(2009)1
- Pulay Gyula (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. *Pénzügyi Szemle*, 2014/2. szám, pp. 151–166.
- Transparency International (2000): *National Integrity Systems*. TI Source Book. 1–304.
- Van den Heuvel – J. H. J. – Huberts, L. W. J. C. (2003): *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht, Lemma, 19.

# A korrupció elleni harc Magyarországon az OECD jelentéseinek tükrében

JUHÁSZ LILLA MÁRIA

*A korrupció minden országra kiterjedő, a társadalom számára káros jelenség, így az ellene folytatott harc „nemzetek feletti álló közügyként” értelmezhető, melynek a „nemzetek feletti szervezetek” munkájában prioritást kell élveznie. A magyar antikorrupciós szakpolitika alakulását átfogóan elemezve és a kronológia egyes intézkedéseit végigkövetve azt tapasztaljuk, hogy Magyarország, egyre konkrétabb lépéseket téve, folyamatosan illeszkedik a nemzetközi trendekhez, a prevencióra épülő szemléletváltáshoz. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development) kiemelkedő szerepet játszik a korrupció elleni nemzetközi fellépésben. A tanulmány bemutatja az OECD aktuális elemzését hazánkról és a korrupció elleni harc hatékony folytatásához kapcsolódó főbb javaslatait.*

## Korrupció mint „nemzetek feletti közügy”

A korrupció számos megközelítésben írható körül: nem időspecifikus – már az ókorból fennmaradt irodalom is kiemelten foglalkozik a témával, nem országspecifikus – a világ minden országára kiterjedő, a társadalom számára káros jelenség. Legáltalánosabb értelemben véve olyan közerkölcsbe vagy törvénybe ütköző cselekedet, amely során valaki pénzért, más juttatásért vagy annak kilátásba helyezéséért cserébe előnyhöz juttat másokat.<sup>43</sup> A jelenség komplexitása és a társadalmak érintettsége nyomán fontos, hogy kezelését közös szükségletként, egyfajta „nemzetek feletti közügyként” értelmezzük, mely globális összefogást kíván, tekintve, hogy a korrupció jelensége nem áll meg az országok határainál.

Az elmúlt években nemzetközi keretek között szerveződött és erősödött meg az az országok szintjére is leképezett mozgalom, mely a korrupció megelőzésére épít, és nem a már elkövetett cselekmények megtorlására helyezi a hangsúlyt. Ez a szemléletváltás a prevenció feltételeinek, eszközeinek erősítését célozza, közös megoldásokra koncentráló, aktív „nemzetek feletti” együttműködést tesz lehetővé, melynek köszönhetően hatékonyabbá válik a korrupció világméretű, közös célok és elvek mentén való kezelése.

A korrupció elleni fellépés a nemzetközi szervezetek fő együttműködési területe lett az 1990-es évek végétől, ebben kulcsszerepet játszott az OECD. A párizsi székhelyű, egyedülálló fórum a globalizáció gazdasági, szociális és környezetvédelmi kihívásait helyezi vizsgálódása fókuszába. Tanácsadó, szakmai segítségnyújtó szervezet, mely a tagországok gyakorlatait, az egyes szakpolitikák megvalósításának elemeit hasonlítja össze. Közös problémákra keres válaszokat, megoldási javaslatokat ad, azonosítja a jó gyakorlatokat, valamint koordinációs tevékenységet folytat az egyes hazai és nemzetközi

43 [http://2010-2014.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio\\_megelozes\\_program\\_v1\\_01.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio_megelozes_program_v1_01.pdf) (a letöltés ideje: 2015. november 6.)

kormányzási, politikai módszertanok kapcsán. Előremutató ajánlásaival segíti a kormányokat az új fejlesztések végrehajtásában, koordinálja az információt és a jó gyakorlatok tagországokba való becsatornázását. A szervezet rendszeresen publikálja a kutatási statisztikáiból kinyerhető és a tagországok által elfogadott egyezmények, iránymutatások, standardok eredményeit a gazdasági, szociális és környezetvédelmi szakterületen.

### ***A nemzetközi összefogás értéke – az együttműködések aspektusa***

A nemzetközi szervezetek (Egyesült Nemzetek Szervezete, OECD, Európai Unió, Európa Tanács) eltérően definiálják a korrupció fogalmát. A nemzetközi egyezményekben közös tartalmi elem, hogy kiemelik a korrupció romboló szerepét a nemzetközi gazdasági, üzleti életben, és nem tekintik kizárólag büntetőjogi problémának, de az ellene való fellépésben a büntetőjognak kiemelt szerepet tulajdonítanak. A megelőzés alapját a gazdasági, közigazgatási döntéshozatali eljárások átláthatósága, követhetősége és ellenőrizhetősége jelenti.<sup>44</sup>

Magyarország több kiemelt nemzetközi antikorrupciós egyezményhez csatlakozott, és ezzel elismerte azok kötelező hatályú érvényesítését:

- 2000. évi XXXVII. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott, a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről.
- 2002. évi XLIX. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt, korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről.
- 2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről.
- 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt korrupció elleni egyezményének kihirdetéséről.
- 2005. évi CXV. törvény az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő, korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről.
- 2014. évi LXVIII. törvény az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének Strasbourgban, 2003. május 15-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről.

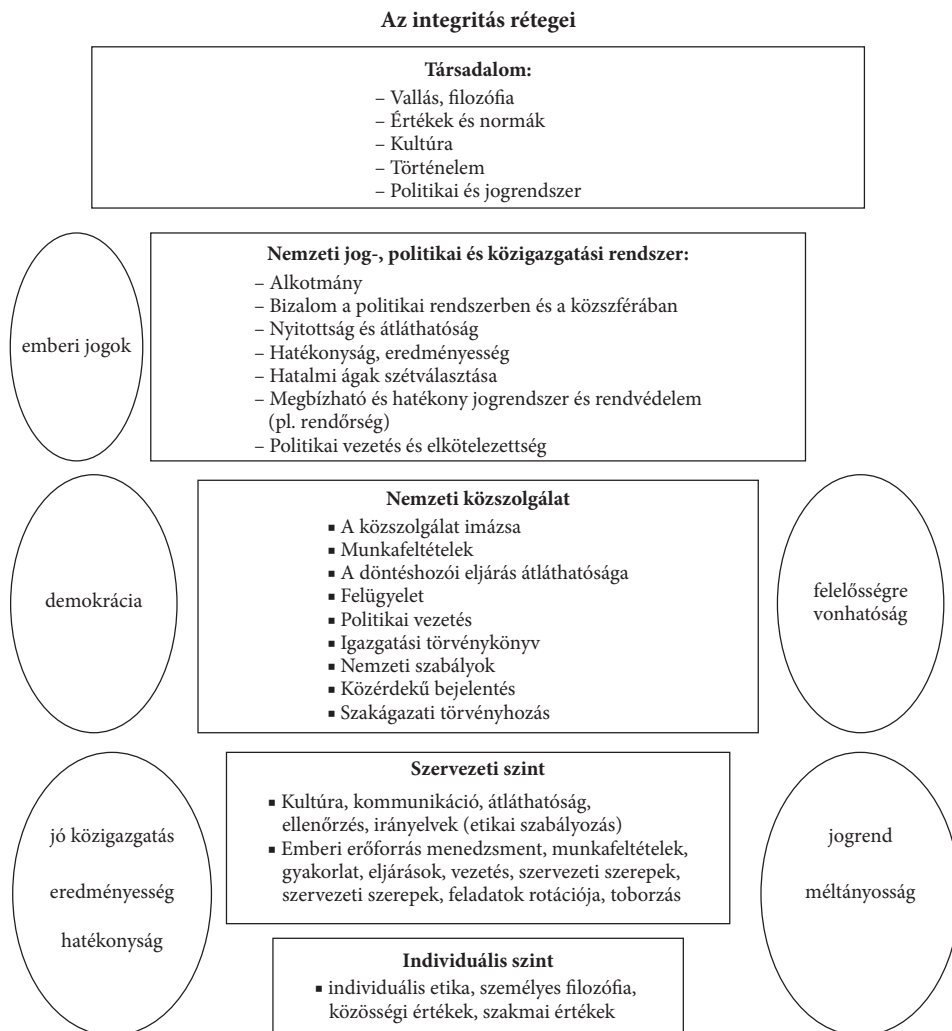
Az egyezményekhez való csatlakozás egyrészt hazánk elkötelezettségét jelentette a korrupció megelőzése tekintetében, másrészt vállalását a tekintetben, hogy nemzeti jogrendszerét az egyezményekben foglaltakhoz igazítja. A nemzetközi szervezetek szerepe abban áll, hogy elemezzék, ellenőrizzék az egyezményekben foglalt közös elveket az egyes csatlakozó tagállamok működésében, a jó gyakorlatokat átadják, illetve tanácsadási tevékenységet is ellássanak a nemzetközileg elfogadott elvek mentén.

Hazánk esetében az Európai Unió és az OECD értékelései jelentik a legátfogóbb nemzetközi visszajelzéseket.

Az EU folyamatosan elemzi tagállamai korrupciós helyzetét, a csatlakozási tárgyalások és a strukturált alap támogatások odaítélésekor nagy hangsúlyt fektet a tagállamok

<sup>44</sup> Juhász Lilla Mária – Rigó Attila; *Korrupciómegelőzés és integritásszemlélet a közszolgálatban*. NKE Közös alapozó modul. Szociológia tankönyv oktatási segédlete. 2013.

korruptió vizsgálatára. A vizsgálatok eredményei alapján gyakran szankcionálja az országokat, így egyre nagyobb verseny bontakozik ki, amely következtében az országok egyre több korrupcióellenes intézkedést hoznak. A korrupció mindenkori mértéke ma már fontos eleme egy ország gazdasági versenyképességének. Az integritás értelmezésére az EU 2004-ben publikált *Közszolgálati etika az Európai Unió államaiban* alcímű anyaga ad iránymutatást. Az ír és holland elnökség együttműködésében megjelent tanulmány ábrája az integritás rétegeit igyekszik feltárni, s áttekinthető, egymásra kölcsönösen ható egységek, elvek rendszerében ábrázolni a tagállamok számára.



4. ábra: Az integritás rétegei (forrás: Survey for the 42<sup>nd</sup> meeting of the directors-general of the public service of the European Union member states. „Ethics in the public services of the European Union member states.” Collaboration between the Irish and Dutch presidencies. www.eu2004.ie; a letöltés ideje: 2015. 08. 21.)

Az integritás értelmezési keretét a társadalom jelenti, hiszen itt körvonalazódnak azok az íratlan, morális, illetve írott, törvényi rendelkezésekben lefektetett szabályok, melyek alapján az állam, a közszolgálat integritását definiálhatjuk. Az integritás ábrázolt rétegeinek legegységesebb szintje az individuális réteg. Értelemszerűen a társadalomnak, az államnak, a közigazgatásnak egyaránt az egyén a legkisebb egysége. A közigazgatásban dolgozó egyén individuális beállítottsága, személyes filozófiája, közösségi értékei, szakmai értékei mind kihatnak a felsőbb szintekre is – befolyásolják, hogy az integritás milyen jellemzőkkel bír szervezeti szinten, az állam szintjén. Az EU által körvonalazott integritásrétegek vizsgálatát a tagállamok beépítik antikorrupciós szakpolitikájukba.

Az Európai Bizottság 2014-ben megjelent antikorrupciós jelentése megerősíti, hogy Magyarország a megelőzésre épülő integritásszemlélet érvényesítője a közzsférában. Az ország eredménye az integritásirányítási rendszer bevezetése, mely az integritás tanácsadók munkájára épül. A jelentés kiemeli az integritás képzések, továbbképzések sikerességét és a kialakított módszertant javasolja más országok számára is alkalmazandónak. A jelentés a fejlesztések folytatását és hatékonyságának növelését szorgalmazza.

### **Magyarország előrehaladása, a nemzetközi trendek érvényesítése**

A magyar antikorrupciós szakpolitika alakulását átfogóan elemezve és a kronológia egyes intézkedéseit végigkövetve azt tapasztaljuk, hogy Magyarország, egyre konkrétabb lépéseket téve, folyamatosan illeszkedik a nemzetközi trendekhez, a szemléletváltáshoz.

Az 1990-es évek végén Magyarország csatlakozott a korrupció elleni kiemelt nemzetközi egyezményekhez (OECD, Európa Tanács), az európai uniós csatlakozást megelőző tárgyalások során pedig további követelményeket fogalmaztak meg hazánkkal szemben. A csatlakozást követő időszakban felgyorsultak az események, és a szakpolitika igyekezett a gyakorlatban is megmutatkozó eredményeket felmutatni a korrupció jelenségének kezelésében. Az EU antikorrupciós törekvéseihez hazánk is elkötelezetten csatlakozott.

Az integritás alkalmazott fogalomná vált, tartalma és eszközei a magyar korrupciós vizsgálatok tárgya lett. 2009-ben indult el az Állami Számvevőszék *Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése* elnevezésű projektje, mely az integritás fogalom- és eszközrendszerének szakpolitikába való fenntartható beágyazódását jelentette. Egyúttal – a módszertani fejlesztésből adódó mérési eredményeknek köszönhetően – az intézményi korrupciós kockázatok összehasonlíthatóvá váltak a közzsférában. A 2011-ben elfogadott, a közigazgatás-fejlesztésre fókuszáló Magyar Program alapcélként fogalmazta meg a közigazgatás korrupciómentes működtetését, a megelőzésre épülő hivatali kultúra megalapozását.

2012-ben, a *Közös nyilatkozat az állami szerveknek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről*<sup>45</sup> kinyilvánította, hogy a korrupció elleni küzdelem során elsődleges „a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítése”. Az 1104/2012. (IV. 6.) sz. kormányhatározat<sup>46</sup> a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadását jelentette. A program szerint a megelőzés közös társadalmi felelősségvállaláson

45 [http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/c/fc/50000/alairt\\_nyilatkozat.pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/c/fc/50000/alairt_nyilatkozat.pdf) (a letöltés ideje: 2015. október 21.)

46 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról.

alapul. Bevezették az integritásirányítási rendszer modelljét, mely alapján az integritás az állami, kormányzati működés alapelemévé vált. Ugyancsak 2012-ben Magyarország csatlakozott az *Open Government Partnership* (OGP) nevű nyílt kormányzati együttműködéshez is, s ez a lépés tovább mélyítette a korrupciós szakpolitika intézkedési tervét: az OGP akciótervnek végrehajtása konkrét intézkedési csomag megvalósítását jelentette a transzparens állami működés biztosítására. Ebben az évben, az akcióterv keretében indult el az ÁROP 1.1.21. számú, *Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése* című kiemelt projekt, melyben a szakminisztérium irányításával, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával zajlottak a fejlesztések, folyamatos civil konzultáció mellett és az OECD támogatásával. A projekt 2015-ben végződő szakmai feladatai biztosították a preventív szemlélet megerősítését, a nemzetközi jó gyakorlatok becsatornázását. A projekt keretében több mint 9000 közszolgálati tisztviselő vett részt etika és integritás képzésben. Hazánkban ezelőtt erre nem volt példa, így ez a közszolgálat érték alapú fejlesztésének eredményét jelentette. A friss kutatásokon alapuló, kifejlesztett tudástartalmat, valamint a korrupció kezelésére irányuló készségek fejlesztését a Nemzeti Közszolgálati Egyetem fokozatosan beépíti a képzési vertikumába. Ennek komoly jelentősége van, mivel így az etikai fejlesztés fenntartható módon épül be a közszolgálati alap-, mester- és doktori képzésbe, valamint a tudományos utánpótlás életébe.

2012-ben a kormány együttműködési megállapodást kötött az OECD-vel, és 4 kiemelt vizsgálati területen folytatott együttműködést a szervezettel. Az együttműködés kiemelt területeként jelölték meg a magyar korrupciós helyzet elemzését, melyet jelen tanulmányban részletesen bemutatunk.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II.25.) kormányrendelet – illeszkedve az OECD 2009-ben megjelentetett integritási keretrendszeréről szóló dokumentumához – az integritásirányítási rendszer működtetését a szervezet első számú vezetőjének feladatává tette, akit ebben a munkában az integritás tanácsadók segítenek. Ez a rendszerszintű változás egy újabb fontos lépést jelentett a megelőző szakpolitika megerősítésében.

## ***A fenntarthatóság alapjai***

Magyarország Alaptörvénye rögzíti azokat az alapelveket, melyek hazánk alapvető elkötelezettségét jelentik a transzparens állami működés biztosítása tekintetében. Az Alaptörvényünkbe<sup>47</sup> foglalt rendelkezések:

- Magyarország független, demokratikus jogállam. [B cikk (1) bekezdés]
- A közhatalom forrása a nép. [B cikk (3) bekezdés]
- A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. (C cikk)
- Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. (M cikk)
- Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. [N cikk (1) bekezdés]

<sup>47</sup> Magyarország 2011. április 25-én kihirdetett és 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvényének hivatkozott rendelkezései.

- Mindenkinnek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. [VI. cikk (2) bekezdés]
- Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. (XXVI. cikk)
- A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket. [36. cikk (2) bekezdés]
- A kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. [37. cikk (1) bekezdés]
- Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható. [38. cikk (4) bekezdés]
- A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. [39. cikk (1) bekezdés]
- A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyontra vonatkozó adatok közérdekű adatok. [39. cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény rendelkezései megalapozzák a megelőzési szemlélet érvényesítését, a gyakorlatban is eredményes transzparencia az alapja a jó állam működésének, a jó kormányzásnak és a jó közigazgatásnak.<sup>48</sup> Ebben a misszióban döntő szerep jut az állami „gépezet” működtető tisztviselőkre, akik az antikorrupciós szakpolitika érvényesítésének alapegységei. Mára egyértelműen kijelenthető, hogy az etikus és professzionális személyi állomány erősítése alapvető értékkeve az integritás fejlesztésének, a fenntartható integritáskultúra megalapozását jelenti a közigazgatásban.

A legfrissebb, 2015-ben elfogadott Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) – összhangban a nemzetközi elvárásokkal, vállalásokkal, trendekkel – szintén a megelőzés kulcsfontosságát hangsúlyozza.

A 2014 és 2020 közötti EU-támogatási ciklus kiemelt elemének tekinti a szolgáltató szemléletű, etikus közszolgálati hivatali kultúra megszilárdítását. Az új támogatási ciklus keretében, az ÁROP 1.1.21. projekt eredményeire épülhet az a fejlesztés, mely az etikus, átlátható működés erősítését célozza, további képzések mentén segíti a korrupció megelőzésére irányuló tisztviselői magatartást, épít a feltörekvő hivatali generációk alap etikai elkötelezettségének erősítésére, így fenntartható módon alapozza meg hazánk jövőbeni megítélését és Magyarország korrupciós helyzetének alakulását. A hivatali kor-

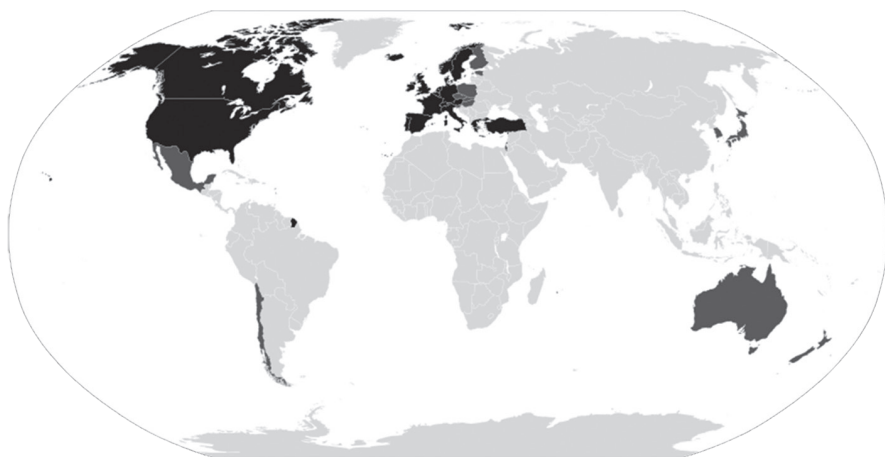
48 Kis Norbert – Cserny Ákos: *The Government and Public Administration*. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (szerk.) *The basic law of Hungary: A First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012, pp. 135–156. (ISBN: 978-1-905536-45-0)

rupció visszaszorítása meghatározó feladat az államok számára, mivel – ahogy korábban említettük – egy-egy ország korrupciós mutatója egyben az állam gazdasági versenyképességének mértékét is megmutatja, a kormányzat és tisztviselői megbízhatósága, pártatlansága pedig mind az állampolgárok, mind a piac számára fontos érték.

A 2012. január 1-jétől működő Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) missziójának tekinti az etikus, korrupciómentes közszolgálat megteremtéséhez való hozzájárulást. Az egyetem Magyarországon egyedülként képez integritás tanácsadókat, folytat a közszolgálati etika és az integritási ismeretek területén oktatási, kutatási tevékenységet. A tudás koncentrációjának fenntartható támogatására létrejött az Integritás Tudásközpont, mely új típusú módszertani kutatások alapján végez tudományos alapokon nyugvó elemző munkát. E kutatási tartalom beépül a közszolgálati képzési portfólióba, valamint a tisztviselői továbbképzés országos rendszerébe is. A köz szolgálatában álló, az államügyek kezelésére, végrehajtására hivatott tisztviselőknek még fokozottabb körültekintéssel, figyelemmel és óvatossággal kell a közösségi javakat kezelniük és hatékonyan gazdálkodniuk azokkal. A transzparens állami működtetés alapját a tisztviselők munkája jelenti: a visszaélésektől mentes, etikus hivatali kultúra kialakítása és fenntartása a közszolgálatban kiemelt cél, ennek fontos eszköze a korrupció megelőzésére épülő képzések és nevelési eszközök alkalmazása a közszolgálat személyi állományának oktatási rendszerében.

## Az OECD szerepe: együttműködés a korrupció megelőzésében

1997-ben az OECD-egyezményben megállapítást nyert, hogy a korrupció visszaszorítása csak a megelőzésre épülő globális együttműködéssel lehet hatékony, mely túllép a hagyományos büntetőjogi eszközökön és a helyes szervezeti működés erősítésére épül. Ahogy a szervezet jelmondatában megfogalmazódik: *„Better policies for better lives”*, azaz a jobb életminőség érdekében alkalmazandó jobb szakpolitikák megteremtését és alkalmazását segíti az egyes tagállamaiban.



5. ábra: Az OECD tagországai 2010-ben<sup>49</sup>

49 OECD\_member\_states\_map.svg (a letöltés ideje: 2015. október 29.)



Az OECD integritásirányítási keretrendszerének (*Integrity Management Framework*) megalkotása a legjobb vállalati szabályozási-megfelelőségi (*compliance*) modelleket figyelembe véve készült 2008-ban; az integritási infrastruktúra modelljének a megfelelője. Magát folyamatosan fejlesztő, öntökéletesítő, dinamikus rendszerként mutatható be, mely igazodik a szervezet változásaihoz.<sup>50</sup> A fejlett országok közigazgatásaiban bevezetésre javasolt modell szerint a korrupció megelőzésében fontos elem a szervezet, melyet integritásmenedzsment-eszközök alkalmazásával ellenállóvá lehet tenni, így csökkentve a korrupciós kockázatokat. A modell az OECD-tagállamok közigazgatásaira egységesen alkalmazható eszközök és folyamatok összefoglalását jelenti (a menedzsmenteszközöket, a megvalósítás szervezeti és működési feltételeit összegzi). Eszerint az intézmény integritásmenedzsment-rendszerét az eszközök, eljárások és struktúrák összessége jelenti. Az integritáspolitikája része a megelőzés és az elfojtás (a szervezet intézkedései, amennyiben alkalmazottai helytelenül járnak el). A megelőzés azonban hangsúlyosabb: a helyes hivatali kultúra alapjait a közös elvek mentén kialakított etikai normák és magatartási szabályok teremtik meg.

Alkalmazandó eszközök az integritás megteremtésére:

- szervezeten belüli definiálás: *determining and defining*,
- permanens tanácsadás, útmutatás: *guiding*,
- nyomon követés: *monitoring*,
- érvényesítés, kikényszerítés: *enforcing*.

A szervezet tagállamainak antikorrupciós szakpolitikája a keretrendszer összetett mechanizmusára épül.

Az OECD évente több speciális jelentést készít, melyekben elemzi az egyes tagállamok helyzetét. A külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemlről szóló egyezmény végrehajtását értékelő 2012-es jelentés fontos eredményt említ Magyarországon: értékeli a kölcsönös bűnügyi jogsegély nyújtása terén tett erőfeszítéseinket. Kiemeli, hogy a korrupció elleni fellépésben a bűnüldözés hatékonyabbá várt, és a büntetőjogi fellépések száma is növekszik, a nemzetközi jogharmonizáció pedig dinamikus fejlődik hazánkban.<sup>51</sup> A jelentés kiemeli annak jelentőségét, hogy a Központi Nyomozó Főügyészségen létrejött a Korrupció Elleni Ügyek Osztálya is. A *növekedés jegyében (Going for growth Hungary)* című 2015-ös jelentése a transzparens állami működés erősítését hangsúlyozza, melynek fő szempontja, hogy tovább kell fokozni az információáramlást a kormányzati szervek között, javasolja az egyes kormányzati adatbázisok integrációjának megvalósítását, valamint kiemelt fejlesztési területként említi a közbeszerzések rendszerét, melyeknél növelni szükséges a verseny és az átláthatóság szerepét.

Az OECD-jelentések az elmúlt években többször helyezték vizsgáldásuk fókuszába a magyar korrupciós helyzetet, azonban a 2012-ben az OECD-vel megkötött keretmeg-

50 dr. Sántha György – dr. Klotz Péter: *Integritásmenedzsment*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, Integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés. Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése projekt (ÁROP 1121) 2013. június, [http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/de/b0000/Klotz%20P%C3%A9ter\\_S%C3%A1ntha%20Gy%C3%B6rgy\\_Integrit%C3%A1smenedzsment\\_tananyag.pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/de/b0000/Klotz%20P%C3%A9ter_S%C3%A1ntha%20Gy%C3%B6rgy_Integrit%C3%A1smenedzsment_tananyag.pdf) (a letöltés ideje: 2015. szeptember 15.)

51 Kis Norbert: *A nemzetközi bűncselekmények hazai kodifikációja de lege ferenda: The Hungarian Implementation of International Crimes*. In: Ligeti Katalin (szerk.): *Wiener A. Imre ünnepi kötet*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 2005. pp. 363–393. (Bibliotheca Iuridica. Libri amicorum; 16.)

állapodás<sup>52</sup> még szorosabb és komplexebb együttműködést jelentett, célzottan a közigazgatás-fejlesztés öt kiemelt építőelemére fókuszálva: stratégiai tervezés és programozás, a közigazgatási eljárás egyszerűsítése és az egyablakos ügyintézés, a korrupció elleni küzdelem, a kiválasztott kormányzati kérdések felülvizsgálata, valamint rövid áttekintő értékelés a korrupcióellenes erőfeszítésekről. Az elemzés eredményeit a 2014-ben készült, 2015 év elején, angol nyelven publikált *Hungary towards strategic state approach* (Magyarország a stratégiai állam megközelítés jegyében) című OECD-jelentés foglalja össze. A közös projekt tematikus szakmai szemináriumok megtartását és a magyar helyzet feltáró elemzését jelentette. A tanulmányban részletesen bemutatandó jelentés a projekt eredményterméke, mely átfogóan tárgyalja Magyarország korrupciós helyzetét, és komplex módon fogalmaz meg aktuális fejlesztési javaslatokat.

## **A magyar helyzet elemzése: a Hungary towards strategic state approach jelentés megállapításai<sup>53</sup>**

### ***Jelentés előzménye: az OECD-keretmegállapodás***

A jelentés szerint napjainkban a kormányoknak jó néhány elvárással kell szembenéniük a hazai és nemzetközi pénzügyi, gazdasági, szociális és politikai térben. A jó kormányzás érdekében szükségük van olyan tanácsadó fórumokra, melyek a szakpolitikai döntéseiket nemzetközi standardok alapján elemezik, ellenőrzik, a szakpolitika folytatásához helyzetértékelést adnak, majd a továbbfejlesztés irányait is kijelölik. A stratégiai állam teória arra a megközelítésre épül, hogy a jól megszervezett és megfelelően centralizált, állandóan ellenőrzött, átláthatóan működő vezetés hatékony irányítója lehet annak a folyamatnak, amely az integritás és átláthatóság adoptálását segíti az egyes szervezetek működésében. Ebben a megvalósítási folyamatban a kormányzat iránti bizalom fő letéteményesei, a civilek bevonása is indokolt. Az antikorrupciós szakpolitikák alkalmazása, hatékony érvényesítése fontos szerepet tölt be az országok gazdasági és szociális helyzetének alakulása szempontjából. A stratégiai államnak támogatnia kell a fejlesztések megvalósítását, növelnie kell a versenyképességet, ezt megfelelő programok és szakpolitikák alkalmazásával kell érvényesítenie. A jólét és a közbizalom megszilárdítása, azok fenntartása érdekében indokolt az állampolgárok és a magánszektor szereplőinek bevonása a stratégiai megközelítés kialakítása során. E komplex fejlesztési folyamatot az OECD irányelvek és útmutatások megadásával, jó gyakorlatok becsatornázásával igyekeznek segíteni az egyes tagállamokban.

Az OECD és Magyarország között 2012-ben megkötött, közigazgatás-fejlesztésre fókuszáló stratégiai keretmegállapodás a magyar kormány támogatására kötött, a stratégiai államszemlélet kulcsterületeinek erősítésére: stratégiai látásmód, tervezés és beillesztés, adminisztratív egyszerűsítés és egyablakos ügyintézés, valamint a korrup-

52 62/2012. (IV. 2.) kormányrendelet Magyarország Kormánya és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) közötti közigazgatás-fejlesztési keret-megállapodás kihirdetéséről. 514/2013. (XII. 30.) kormányrendelet a Magyarország Kormánya és az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) közötti második közigazgatás-fejlesztési keret-megállapodás kihirdetéséről.

53 *Hungary towards strategic state approach*. Az OECD 2015 elején megjelent jelentése, [www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm](http://www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm) (a letöltés ideje: 2015. október 2.).

ció megelőzése. A 2012 márciusától 2013 végéig tartó együttműködés innovatív, aktív, cselekvésorientált programként jellemezhető, mely a közigazgatási reform átfogó elemzésére, jó gyakorlatokat becsatornázó workshopok megtartására, a területi közigazgatás működésének áttekintésére és ellenőrzésére, az adminisztrációs folyamatok és a bürokrácia csökkentésére, valamint a korrupció megelőzésére fókuszálva tett erőfeszítéseket. A reformtervezés alapjaitól a gyakorlati megvalósulásig az OECD független tanácsadói, közvetítői szerepben vett részt az együttműködésben. Az országok egymás közötti, egymástól való tanulási lehetősége, a nemzetközi eszközök közös vizsgálata, a jó gyakorlatok beépítése a program megvalósításának kiemelt eredményeit jelentették. Az együttműködés alapján elkészült jelentés az OECD megállapításainak és fejlesztési javaslatainak bemutatása. A fejlesztési irányokban kiemelt cél a hatékonyság, az átláthatóság és a közigazgatási integritás erősítése, a fenntartható fejlődés támogatása Magyarországon. A jelentés a 2012-ben és 2013-ban folyt közös munka során feltárt, elemzett és egyeztetett eredményeket tartalmazza, Magyarország 2014 és 2020 közötti további fejlesztéseinek megalapozását szolgálva.

### **Stratégiai szintű eredmények**

A 2011-ben elfogadott Magyar Program a magyar közigazgatási reform stratégiája, amely integrált és ambiciózus reformot jelentett, stratégiaileg megalapozva a koherens közigazgatási működést és annak irányvonalait. Az OECD álláspontja szerint azonban a stratégia önmagában nem elegendő, azt végre is kell hajtani, ennek pénzügyi lehetőségeit is vizsgálni kell, fel kell mérni a kockázatokat és a stratégia alkalmazhatóságát, gyakorlatba való beültethetőségét. Amennyiben a stratégia ezt az aspektust nem vizsgálja, féltő, hogy pusztán „papíron marad meg”, és csak elméleti síkon jelent változást.

A stratégiai szintű eredmények közül a szervezet többet is megemlít jelentésében. A kormány bevezette az integritásirányítási rendszert, amely hosszabb távon a korrupciós kockázatok azonosítását és csökkentését szolgálja. A fejlesztés részletes előzetes konzultációkon esett át a legmegfelelőbb megvalósítás elérése érdekében. A közzsférában 2013-ban végrehajtott felmérés lehetőséget adott a közzsféra korrupciós kockázatainak feltérképezésére. 2013-ban az első tisztviselői hivatásetikai kódex széles körű konzultációs folyamat eredményeként készült el. A hivatásetikai szabályrendszer megismerését és beépítését nagy volumenű képzések segítették. 2013 októberében a parlament elfogadta a bejelentők védelméről szóló törvényt.<sup>54</sup>A szabályozás megalkotása a külső és belső érdekeltek széles körű, átlátható bevonásával történt. A minisztérium hozzájárult az új rendszer sikeres kereteinek kialakításához, de a tevékenység folytatása a továbbiakban is javasolt. Az integritás szempontjainak értékelését javasolt beépíteni a kormányzati jogalkotás mindennapjaiba is. Az integritás tanácsadók rendszerének működése megkezdődött hazánkban. Az igény a széles körű, differenciált képzésre folyamatosan fennáll, a teljes személyi állomány tréningezése folyamatos feladat, a legalacsonyabb pozícióktól a legmagasabb vezetőig minden tisztviselő továbbképzése a cél. A jól megtervezett és beágyazott integritásrendszernek folyamatos megfigyelésre és értékelésre kell épülnie, állandó alkalmazkodással kell viszonyulnia a szervezeti változásokhoz. Az OECD meg-

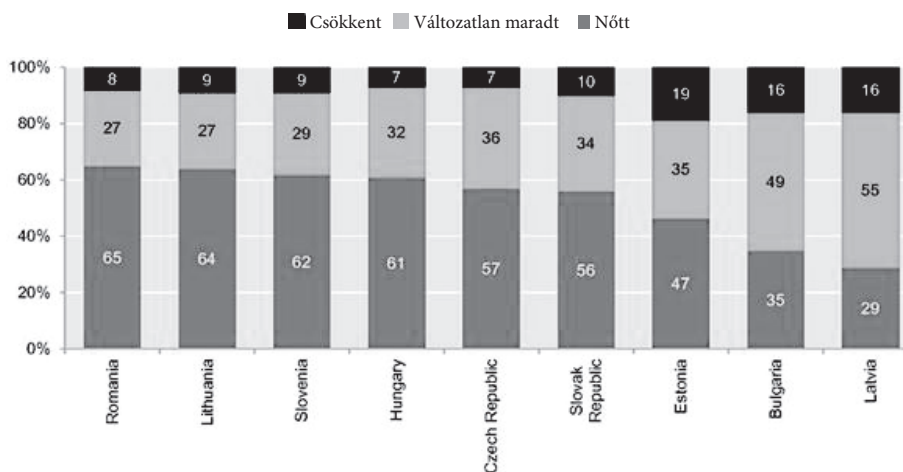
54 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről.

állapítja, hogy a magyar integritásirányítási rendszer működik, azonban folyamatos felülvizsgálata, értékelése fontos, az értékelések alapján a rendszer további fejlesztéseit folytatni szükséges.

### Helyzetelemzés és megállapítások

A jelentés 4. fejezete Magyarország korrupcióellenes harcát mutatja be és elemzi kritikai szemmel. A fejezet három főbb tartalmi elemre osztja az elemzést. Elsőként szociális, gazdasági és politikai aspektusból vizsgálja a magyar antikorrupciós erőfeszítéseket, másodsorban a folyamatban lévő, már megkezdett intézkedések szervezeti és személyi kockázatait elemzi, végül az erőfeszítések fenntarthatóságára fókuszál.

Szociális, gazdasági és politikai kontextusban megállapítható, hogy Magyarországon a lakosság körében a korrupció jelenségét széles körben észlelik, a többség úgy véli, hogy a helyzet rosszabbodott az elmúlt években. Ez a közintézmények iránti kiábrándultság az egyik legmagasabb szintű Közép-Kelet-Európában. (A Transparency International 2013-as felmérése alapján, lásd 6. ábra.) A korrupció észlelésének velejárója az alacsony bizalom a kormányzat iránt, azonban az elmúlt években mégis javult azok aránya, akik az OECD 2013-as jelentései alapján bíznak a kormányzatban.<sup>55</sup>



6. ábra: A korrupció szintjének érzékelhető változása adott közép- és kelet-európai országokban (forrás: Transparency International, 2013, Global Corruption Barometer 2013, Transparency International, Berlin)

A polgárok hozzáállása fontos vizsgálati aspektus, mert a korrupció megelőzésében nagy szerepük van, a rendszer az együttműködésükkel nyeri el végcélját (pl. bejelentések). A konkrét korrupciós észlelések mellett a gazdasági növekedés és a közszféra hatékonyságának egyénre leképezett észlelése is fontos szerepet tölt be a kormányzat iránti bizalom mértékében.

<sup>55</sup> TNS Opinion and Social, 2013, OECD, 2013b.

A magyar kormány az OECD értékelése szerint ambiciózus programot indított a közszféra modernizációja érdekében: a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (2012) a teljes közigazgatás megújítását célozta meg a magyar állam hatékonysága növelése érdekében. A 2012 tavaszán elfogadott korrupciómegelőzési program a közigazgatási reform egyik kiemelt intézkedését jelentette. A kormány lehetővé tette a program teljes körű implementálását a kormányzati döntéshozatalok során, így az a kormányzás teljes spektrumába beépült az elmúlt 3 évben. A Magyary Program 3 kiemelt jelentősége az OECD szerint:

- központosította a közszektor tevékenységi köreit;
- újraszervezte az állam működését azáltal, hogy erősítette a területi kormányzás szervezetét, új hatáskörrel rendelkező nemzeti szintű hivatalokat alakított ki, pl. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság;
- megváltoztatta az emberierőforrás-menedzsment alkalmazási szabályait.

Ezek a főbb intézkedések egyrészt lehetőséget jelentettek a korrupciós kockázatok csökkentésére a központosított koordináció és az ehhez illeszkedő erős kormányzati döntések alkalmazásával, ugyanakkor az új szervezeti keret egyben növelte is a kockázatot, mivel a megújított szervezet instabil munkakörnyezetet jelent. Magyarországon, ahogy több OECD-országban is, megtervezni és gyakorlatba ültetni átfogó, fenntartható, közszférabeli reformcsomagokat komoly változást jelent. Ez kulturális változást is hoz magával a közigazgatásban: az integritás a mindennapos politikai cselekvések részévé válik. A közbizalom erősödésével az antikorrupciós reformok is erősebben érvényesíthetőek a gyakorlatban. Ez azonban szintén az állampolgárokkal közös, a kapcsolatot erősítő, megtervezett rendszerként értelmezhető hatékonyan, az érintettek bevonása alapvető elem.

Az elemzés szerint a szervezeti átalakulás kockázatos, 4 kiemelt területen vizsgálandó: a jogalkotás, a szervezetek, a kulcspozíciók és a személyek szintjén. A jogalkotás során fellépő korrupció a legnagyobb fenyegetés az integritásra nézve, mivel a beavatkozás széles körű, az egész társadalom szempontjából jelentkezik és több csoport érdekeit egyesíti. Az egyik legfontosabb eszköz a kormányzat iránti bizalom növelésében és a korrupciós kockázatok csökkentésében, ha a jogalkotási folyamat nyitottabb és azt az érintettek bevonásával végzik. A magyar kormány 2010-ben módosította a jogalkotásról szóló 1988-ban elfogadott törvényt,<sup>56</sup> éppen azért, hogy erősítse a civil szférával való konzultációt. A törvénynek megfelelően a törvényjavaslatokat, a kormány- és miniszteri rendeleteket a kormányon belül és kívül is megvitatják. A konzultáció magában foglalja a tervezet és a hatásvizsgálat közzétételét a kormányzat honlapján, továbbá a tervezet véleményezését is. A kormányzati szerv felelős azért, hogy a véleményekre megfelelő válaszokat adjon, és ezeket a válaszokat közzé is tegye. Az új törvény rendelkezéseinek maradéktalan alkalmazása azonban még várat magára: a legtöbb jogszabály tervezetét publikálták, de nem mindegyiket. A kb. 7-14 napos egyeztetési folyamat nem tűnik elegendőnek. Minden jogszabálytervezetnek a hatásvizsgálati elemzéssel együtt lenne szükséges megjelennie. A jelentés megállapítása alapján a hatásvizsgálatokat ritkán publikálják a kormány honlapján, a legtöbb közpolitikai hatás bemutatása állandó jelleggel hiányzik. A véleményezés összegzését megjelentetik a honlapon, de a visszamutatásokat nem.

56 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról; 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétéről.

A magyar parlament gyakorlata azt mutatja, hogy a törvényalkotás során az egyeztetési folyamat egyre rövidebb, többnyire a képviselők egyéni indítványain alapszik. A rugalmasság és a megfelelő előkészítési, majd felkészítési idő fontos a transzparencia szempontjából. A kormány korábban szabályozta a lobbisták részvételét is, akiket szintén be kellene vonni az egyeztetési folyamatba, de a gyakorlatban nincs idő a megfelelő érdekképviseletre a jogszabályok előkészítése során. A hatásvizsgálati elemzésnek fontos része a korrupciós kockázatok felmérésének adatlapja, ám ez a gyakorlatban még nem működik megfelelően. Ez az OECD országainak közös hiányossága, pedig az új szabályozás hatásvizsgálatának megfelelő elkészítése és feltárása komoly nyitottságot ad a döntéshozatal és az állam működése során. Tehát a szabályozás megfelelő, de a gyakorlatban való alkalmazása még hiányos.

Magyarország 2012-ben csatlakozott az Open Government Partnership-hez (OGP), a nyílt kormányzati kezdeményezéshez, ezt pozitívnak értékeli az OECD, tekintettel arra, hogy a csatlakozás egy komplett intézkedési csomag megvalósítását tűzte ki célul, és ezek jelentősebb elemei meg is valósultak. A kormány döntéshozatali eljárásában az alábbi változásokat irányozza elő: a közadathoz való hozzáférés átláthatósága és elérhetősége; a közbeszerzési adatok hozzáférhetőségének erősítése; a közpénzek kezelésével kapcsolatos információk elérhetősége: bár ezek az intézkedések még folyamatban vannak, jelentős előrelépést jelentenek. Az információk önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény módosítása<sup>57</sup> azonban korlátozhatja az adatokhoz való hozzáférést. Az új közbeszerzési törvény kevésbé átlátható beszerzésfajtákat iktat be, ez drasztikusan csökkenti a *Közbeszerzési Értesítő*ben való feltüntethetőséget, pedig a közbeszerzések száma növekedett 2010 óta. A közbeszerzések átláthatóvá tétele minden OECD-ország számára komoly kihívást jelent.

A szervezetek szintjén fontos, hogy a mindennapi rutin részévé váljon az integritás. A bejelentők rendszere alapján érkező jelzések, valamint az integritás tanácsadók jelentései növelhetik a civilek bizalmát a tisztviselőkben. A szervezet minden szintjén fontos lenne a korrupciós kockázatokat elemző workshopokon való részvétel, melyek során erősíteni lehet az integritást. Azonban kiemelendő a vezetői támogatás szerepe, mely az integritás szervezeten belüli sikerének alapját jelenti.

Az OECD megerősíti, hogy a magyar közigazgatás bevezette az integritásirányítási rendszerét, melynek sarokpontjait az integritás tanácsadók működése jelenti. Az integritásrendszer működtetésének fő felelőssége a szervezet vezetőjén nyugszik, aki a korrupciós kockázatok elemzésének elkészítéséért, a korrupció megelőzési tervek és a kitűzött célok elérésének ellenőrzéséért felel. A bejelentői jelzések eljárásának teljes körű beágyazása még várat magára, de az integritás tanácsadók már most aktív feladatot látnak el: felmérik a korrupciós kockázatokat, fejlesztik az integritásterveket és megvizsgálják a beérkezett jelentéseket. A tanácsadók a szervezet vezetőinek jelentik megállapításaikat. Az integritásirányítási rendszer meggyőző jellemzőket mutat, ezt megalapozza az integritás tanácsadók kiválasztási gyakorlata, mely már a képzés előtt felmérte a motivációt és a személyi készségeket is, és csak a kiválasztott tisztviselők kezdhették meg a képzést. Az integritás tanácsadók szakirányú továbbképzés keretében diplomát kaptak a képzés elvégzése után. Az OECD megállapítása szerint a képzés megfelelő felkészültséget ad.

57 2013. évi XCI törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról.

Az integritás tanácsadók hálózata lehetőséget nyújt arra, hogy az egyes szervezetek tevékenységei összehasonlíthatóak legyenek, egymástól tanulhassanak és a tisztviselők megoszthassák tapasztalataikat. Ezt a közös gondolkodást és a hálózat erősítését folytatni, gondozni kell.

Fontos, hogy a szervezeti kulcspozíciók szintjén is érvényesüljön az integritásszemlélet. Főként a közpénzek kezelésével foglalkozó magas beosztások esetén nagy a korrupciós kockázat, így már a kiválasztásnál fontos szerepet kell tulajdonítani a kockázatok elemzésének. A közbeszerzéseket lebonyolító és a közpénzekkel gazdálkodó tisztviselőket ez a szempont kiemelten érintheti. A közszféra alkalmazottainak 2013-as felmérése feltérképezte az alkalmazottak helyzetét. Itt alapvető szakpolitikai fontosságot tulajdonítottak a mobilitás és továbbképzés jelentőségének. Ez a felmérés a korrupciós kockázatok feltérképezésében is segítséget nyújtott. Az alkalmazottak felméréseinek hasznosítása a gyakorlatban nagy segítséget nyújthat a korrupciós helyzetek elemzésében, így érdemes lehet folyamatosan megismételni azokat.

A közszolgálat teljesítményét az emberi erőforrás hatékonysága határozza meg. Az érdem alapú kiválasztás és a tisztviselők professzionalizációja, valamint a tisztviselők politikai kontrolltól való védelme fontos a korrupció megelőzése szempontjából. A személyi etikai elemek érvényesítésének az etikai kódexek a leginkább alkalmazott eszközei az OECD országokban. A magyar kormány elindította az emberi erőforrások reformját, ennek alapját a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozatala jelenti, mely a közszolgálat professzionalizációját tűzte ki célul, segíti az egyéni érdemekre és etikai elemekre épülő új karrier rendszer kialakítását. Az alkalmazottaknál kiemeli az OECD, hogy a kormány csökkentette a közszféra álláshirdetésekre vonatkozó követelményeit, a közszféra állásait kevésbé hirdeti meg a honlapján – ez az átláthatóság szempontjából hátrányos.

A szervezeti szintű kihívások közé tartozik a korrupciós kockázatok mérésének új metodikája, az összehasonlíthatóság erősítése a szervezetek között, az egymástól való tanulás lehetősége és a korrupciós elemzések eredményeinek gyakorlatban való hasznosítása. Az Állami Számvevőszék méréseinek köszönhetően a közszervek első korrupciós kockázati mérése holland modell alapján megtörtént. Ez alapján az integritás fontos elemei a szervezet jogállása és feladatai, a növekvő korrupciós kockázat és a kiválasztási gyakorlat: a felmérés során a szervezeti tapasztalatokra építettek, nem a hozzáállásra. A felmérésnek köszönhetően az integritási megközelítés a magyar közigazgatás részévé vált. Ez a metodológiai fejlesztés az egyik legfontosabb referenciaanyag a további felmérések kialakítása során.

A közigazgatás professzionalizációja során fontos az integritáselemek beépítése. 2013 júniusában fogadták el a Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) által elkészített kormánytisztviselői etikai kódexet. Ez a 2012 júliusában megalakult kar fő feladata volt. Az etikai kódex előkészítése példa értékű az OECD szerint, a kiváló egyeztetési folyamat példáját mutatja: széles körűen, számos szereplő bevonásával zajlottak az egyeztetések. A rendszer egyéves, majd hároméves működése után megtörténik a kódex rendelkezéseinek felülvizsgálata, így a gyakorlatban felmerülő dilemmák egyeztetése biztosítottá válik. A jelentés kiemeli annak fontosságát, hogy a kódex bevezetését felkészítés előzte meg 2013-ban: közel 5000 fő kormánytisztviselő részvételével tisztviselői etikai továbbképzés valósult meg. A továbbképzések folytatása, a tartalmi elemek erősítése segíti a rendszer fenntarthatóságát. Az etikai dilemmákkal foglalkozó workshopok megtartása is hasznos

a gyakorlati szituációkra való felkészülés szempontjából, ez az OECD-országokban elterjedt módszernek számít, Magyarországon még újszerű.

Az OECD-országokban a bejelentések kulcselemei a korrupció kezelésének. A bejelentők védelmét szolgáló rendszer fejlesztése a teljes bejelentési rendszer hatékonyságát alapozza meg. 2013-ban a parlament elfogadta a bejelentők védelméről szóló törvényt.<sup>58</sup> A törvény az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához telepíti a bejelentésekkel kapcsolatos feladatokat. A rendszer széles körű nemzetközi egyeztetések és konzultációk eredménye. A magyar bejelentővédelmi rendszer a köz- és magánszektor jelentéseit egyaránt lefedi, ez a köz- és magánszféra szervezetei közötti közös értékelés és tanulás lehetőségét hordozza magában. Az alapvető jogok biztosának részvétele pedig erősíti a bizalmat a rendszerben. Az integritás tanácsadók is kaptak jelentéseket, a Transparency International szintén jelent eseteket (statisztikák szerint ez heti 3-4 ügyet jelent). Amennyiben bizalom van a rendszerben, és annak hatékonysága nyilvánvaló, akkor hatásos eszköze lehet a megelőzésnek. A rendszer promóciójára épülő nemzeti kampány szintén eredményes lehet a bizalom erősítésében. A kormány megtervezte a kampányt, a végrehajtása még várat magára.

Ahogy korábban egy másik OECD-jelentés is kiemelte, a kormány létrehozta az Antikorrupciós Ügyek Osztályát a Központi Nyomozó Irodán belül. Ez pozitív abból a szempontból is, hogy az osztály 2011-es megalapítása óta 2013 áprilisáig 231 bejelentést vizsgált, mely magas beosztású tisztviselőket érintett, 71 ügyben nyomozást folytatott.

Míg a kormányok és programjaik jönnek, mennek, a működőképes integritásrendszer felépítése és a fenntartható integritáskultúra érvényesítése komoly kihívás minden OECD-állam számára. A hosszú távú eredményességhez fenntarthatóságra van szükség az államhatalmi ágak kiemelt szereplőinél, az állam és társadalom közötti kapcsolatok átláthatóságában, valamint a politikák érvényesítésében, ezeket az elveket pedig az Állami Számvevőszék és a bíróságok megfelelő működése tudja garantálni. Fontos az egyes állami szervek intézkedéseibe vetett bizalom, valamint a végrehajtás folyamatos ellenőrzése, a visszacsatolás támogatása.

Az OECD-országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a hatékony integritáspolitikai főbb kockázatokra fókuszál, és összehasonlító megközelítésben, állandóan elemzi a teljes kormányzati működés spektrumát. Fontos a gazdasági és szociális kontextus fenntarthatósága, ez konzultációkkal teremthető meg. Az integritás kihívásai gyakran hasonlóak a magán- és a közsférában, így a közös tanulás, az együttműködés a megelőzés meghatározó eleme. Az egyéni etikai fejlesztések mellett a folyamatosságot a szakpolitika, a kormányzás és a menedzsment, valamint a társadalmi környezet átlátható összehangolása teremtheti meg. A nemzeti kampány hatásos lehet, amennyiben megfelelően bemutatja az integritást és annak rendszerét, a komplex korrupciómegelőzési intézkedési csomagot. Ez növelné a szakpolitika hatékonyságát, a közös célok kijelölését és elérésének eredményességét, a kampány növelheti a bizalmat az integritás alapokon működtetett kormányzatban is. Amennyiben a fenntarthatóságot szervezeti szinten is megcélazzuk, az integritás tanácsadók a közigazgatási szervezetekben koordinációs munkát is elláthatnak a korrupciós tapasztalatok megosztásában. További fenntarthatóságot növelő tényezők: a metodológiai erősítés, a továbbképzések folytatása, valamint a „*think-tank*” funkció erősítése az NKE által működtetett Integritás Tudásközpontban.

58 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről.



## ***Az OECD ajánlásai***

### *A stratégia szintjén:*

- Javasolt a kormányzati tevékenység (eszközök, intézkedések) hatékonyságának folyamatos mérése, a mérés eredményeit a stratégia alakításába be kell építeni, a megállapításokat hasznosítani kell az új stratégiák tartalmi kialakítása során.
- Időszerű a pénzügyi, költségvetési reformintézkedések kitűzése, a stratégia gyakorlatban megvalósuló költségigényeinek elemzése; ez erősíti a stratégia és az erőforrások bevonása közötti kapcsolatot.
- Javasolt a civil szféra mellett a magánszféra bevonását is biztosítani a stratégiák és szakpolitikai fejlesztési célok kialakítása során.

### *A korrupció megelőzésében:*

- Biztosítani szükséges, hogy jogalkotásra csak a szükséges esetekben kerüljön sor, a korrupciós kockázatok felmérésére vonatkozó adatlap legyen része a jogalkotási procedúra elektronikus közzétételi rendszerének.
- A kormányzati tevékenységek azon köreiben, ahol kevésbé jellemző a transzparenncia, hazánk tegyen további lépéseket a fejlesztés érdekében: ilyen a közbeszerzések és a vonatkozó jogszabályok átláthatósága, az új közbeszerzési törvény rendelkezéseinek betartása, az információk hozzáféréseinek erősítése.
- Fejleszteni szükséges az integritás mérésének és értékelésének eszközeit, az eddigi felmérések módszertani fejlesztése történjen meg, vonjanak be további résztvevőket a felmérésbe, és fogalmazzanak meg további kérdéseket.
- További intézkedések szükségesek a személyi állomány professzionalizációja érdekében, a közszféra képzése erősítse az átlátható állami működtetést, a kiválasztás legyen nyílt, legyen biztosított, hogy a személyi állomány megfelelő képzettséggel rendelkezik.
- Folytatódjon az etikai elemek beépítése a közszféra munkájába; erősödjön meg és váljon megbízhatóvá a bejelentők védelmére irányuló rendszer, melynek működését rendszeres ellenőrzés biztosítsa.
- Folytatódjon az integritás kultúrájának tudományos megalapozása és az integritás tanácsadók képzése, valamint legyen biztosított a megfelelő mérési módszerek és adatelemzések beépülése, az indikátorok használatával való folyamatos monitoring biztosítsa a megtett integritásintézkedések hatáselemzését.

## **A korrupció elleni törekvések erősítése: beavatkozási területek az OECD ajánlásai alapján**

Az integritásmenedzsment rendszerének bevezetése Magyarországon a korrupciós helyzetértékelés alapján vált szükségessé. A rendszer elemeinek beépítése a hivatali kultúra új alapokra való helyezését jelenti a közigazgatásban. A rendszer akkor válik fenntarthatóvá, ha a kultúra megszilárdul és a hatékony antikorrupciós szakpolitika elnyeri célját, vagyis a kormányzati cselekmények mindennapjaiba beépül az integritás.

## ***Az új integritásmenedzsment-rendszer***

A rendszer felépítése folyamatos, elemeinek beépítése a mindennapos jogalkotási és alkalmazási folyamatokba fokozatos.

Beavatkozási területek:

- a jogalkotási eljárás során a civil konzultáció erősítése (a jogalkotási törvény 2010. évi módosítása megteremtette a jogszabályi feltételeket), a jogszabály gyakorlatban való érvényesülésének biztosítása;
- a jogalkotási eljárás során a jogszabálytervezetek publikációja valósuljon meg úgy, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a tervezet véleményezésére, melynek eredményéről készüljön összesítés, a beérkezett véleményekre visszamutatás;
- kerüljön publikálásra a szabályozás hatásvizsgálata, melynek legyen integrált része az adott szabályozási kérdéskör korrupciós kockázatainak hatásvizsgálati adatlapja is;
- a kormány a jogalkotási eljárás során tegye lehetővé, hogy megfelelő felkészülési idő álljon rendelkezésre az új szabályozás bevezetésére;
- jogalkotás csak indokolt, elvárt esetekben történjen, az eljárás átláthatóan és a civilek folyamatos bevonásával történjen;
- a közbeszerzések esetében legyen biztosított az információhoz való hozzáférés, a jogalkotó rendszeresen ellenőrizze az új közbeszerzési törvény gyakorlati alkalmazását és a szabályozás hatását, céljainak érvényesülését.

## ***Szervezeti szintű korrupciós kockázatok***

Beavatkozási területek:

- az integritás értékelési módszertanának fejlesztésére indokolt bevonni az érintett szervezeteket, közös elemzések nyomán; ezt az integritás tanácsadók hálózata tudja segíteni;
- szükséges az integritásmenedzsment működtetésének erősítése a szervezetekben, a vezetői támogatás ennek alapeleme, a rendszeres szervezeti tervezés és döntéshozatal során az integritás elemei érvényesüljenek;
- folytatódjon az integritásmenedzsment-rendszer beépülése a mindennapi szervezeti működésbe, a visszajelzések, elemzések alapján kerüljön sor szervezeti reformokra, a szervezeti integritás felméréseinek száma és köre szélesedjen, legyenek bevonva az állami vállalatok is a felmérésekbe.

## ***Személyi szintű korrupciós kockázatok***

Beavatkozási területek:

- ismételten kerüljön sor a 2013. évi személyzeti felmérésre integritás kérdőív kitöltése alapján, ehhez az OECD Integritás Modul (*Integrity Modul*) segítséget nyújthat, így az alkalmazottak és szervezeti kockázatok elemzése történhet meg;
- az integritás intézkedései, mérései legyenek részei a közszolgálat professzionalizációjának, a kormány erősítse az átlátható kiválasztási rendszer működését;
- folytatódjon az etikai szabályok beépítése a mindennapok hivatali kultúrájába, az etikai elemek, ismeretek disszeminációja a tréningek, képzések és oktatás segítségével valósuljon meg;

- az etikai elemek épüljenek be az egyéni képzésekbe, a közszolgálati, különös tekintettel a rendvédelmi szervek állományánál;
- kerüljön sor a megfelelő pénzügyi források mobilizációjára a fejlesztések támogatása érdekében, különös tekintettel az EU-forrásokra;
- a vezetői támogatást erősíteni szükséges, a vezetőknek példamutató viselkedést kell tanúsítania;
- további intézkedések szükségesek a nyomozás és védelem területén, azért, hogy növekedjen a bizalom a bejelentők rendszerének működésében és annak rendszeres ellenőrzésében.

### ***Az antikorrupciós erőfeszítések fenntarthatósága***

Beavatkozási területek:

- a mindennapi kormányzati munkának legyen része az integritás, a közpolitika-alkotás folyamatába épüljön be az integritás;
- folytatódjon az integritáskultúra kiépítése, megszilárdítása az akadémiai kutatások, az azokon alapuló oktatás segítségével;
- az NKE-n működő Integritás Tudásközpont folytassa munkáját és erősítse misszióját, legyen az a szellemi bázis, mely tudományos alapokon nyugvó kutatóközpontja az integritásismereteknek, valósítsa meg a tudás koncentrációját;
- a közpolitika-alkotás folyamatába rendszeresen épüljenek be az integritás mérései, elemzései, valamint az intézkedések hatáselemzései.

### **Magyarország átfogó értékelése a nemzetközi visszajelzések alapján**

A megelőzésre irányuló misszió akkor lehet sikeres, ha a korrupciót nemcsak egyetlen ország problémájaként értelmezzük, hanem globálisan, világméretű, közös mozgalomként tekintünk a jelenség megfékezésére. A nemzetközi szervezetek jelentései és visszajelzései ebben a küldetésben nyújtanak támogatást hazánk számára. A független, tényeken alapuló helyzetelemzés és a megoldásra fókuszáló külső tanácsadás hasznos javaslatokkal tud szolgálni a további fejlesztésekben.

A nemzetközi együttműködések és az OECD jelentéseinek tükrében összegezhetőek a főbb megállapítások, melyek kulcselemek, „hívószavak” lehetnek a fejlesztések során:

- *Prevencióközpontúság:* Magyarországon a nemzetközi trendekhez és elvárásokhoz igazodva megelőző antikorrupciós szakpolitika működik, melynek alapját az integritásirányítási rendszer bevezetése jelenti.
- *Integritásszemlélet:* Hazánk alkalmazza az integritásmenedzsment eszközeit, a rendszer működtetésének alapját az integritás tanácsadók jelentik, a további fejlesztések feltételrendszere adott.
- *Tudáskoncentráció:* Ebben döntő szerepe van a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek, mely az állami és közszolgálati kutatás, képzés és továbbképzés bázisintézménye.
- *Fenntarthatóság és innováció:* A hatékony, transzparens, jó állami működésnek a hivatali generációk etikus és professzionális jelenléte tud fenntartható értékköve lenni.

## Irodalomjegyzék

- Benner, H. (2008): "Saint: A tool to assess the integrity of public sector organizations". *International Journal of Government Auditing*, Vol. 35, No. 2.
- Dahlström, C. – V. Lapuente (2012): *Weberian bureaucracy and corruption prevention*. In: Holmberg, S. – Rothstein, B. (eds.): *Good Government. The Relevance of Political Science*. Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
- Dahlström, C. –Lapuente, V. and Teorell, J. (2012): "The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy and the institutional deterrents of corruption". *Political Research Quarterly*, Vol. 65, No. 3, pp. 656–668.
- European Commission (2011): *Public Procurement Indicators 2010*. European Union, Brussels.
- Fazekas M. – Tóth I. J. – King, L. P. (2013a): "Corruption manual for beginners: Inventory of elementary 'corruption techniques' in public procurement using the case of Hungary". CRC-WP/2013:01, Corruption Research Centre, Budapest.
- Fazekas M. – Tóth I. J. – King, L. P. (2013b): "Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data". CRC-WP/2013:02, Corruption Research Centre, Budapest.
- Government of Hungary (2013b): *Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról*. Pub. L. No. 1080/2013 (11.25), Budapest.
- Juhász Lilla Mária – Rigó Attila: *Korrupciómegelőzés és integritásszemlélet a közszolgálatban*. NKE Közös alapozó modul. Szociológia tankönyv oktatási segédlete. 2013.
- dr. Kis Norbert – Juhász Lilla Mária – dr. Hazafi Zoltán – dr. Horváth Attila – dr. György István – dr. Linder Viktória: *Közszolgálati életpályák*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó Zrt., 2013.
- Meyer-Sahling, J.-H. – Veen, T. (2012): Governing the post-communist state: Government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, Vol. 28, No. 1, pp. 4–22.
- National Integrity Office (2013): *Self Assessment Integrity (SAINT)*. National Integrity Office (BIOS), Amsterdam.
- OECD (2013b): *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009b): *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009c): *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. OECD, Publishing, Paris.
- OECD (2005): *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a): "Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making". Back ground paper, OECD, Paris.
- OECD (2012a): "OECD–Hungary Strategic Partnership for Public Administration Reform". OECD, Paris.
- OECD (2012b): "CleanGovBiz integrity in practice: Whistleblower protection". OECD, Paris.
- OECD (2012c): "Performance of integrity measures: Proposal for an integrity module for staff surveys". OECD, Paris.
- OECD (2009a): "Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation". OECD, Paris.
- Christoph Demke – Timo Moilanen: *Effectiveness of Good Governance and ethics in central administration*. Peter Lang International Academic Publishers, 2012.
- Rauch, J. E. – Evans, P. B. (2000): Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, Vol. 75, No. 1, pp. 49–71.
- Szente Z. (szerk.): *Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól*. Állami Számvevőszék, Budapest, 2011.
- Transparency International (2013): *Global Corruption Barometer 2013*. Transparency International, Berlin.
- Transparency International (2012): *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*. Transparency International, Berlin.

[www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm](http://www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm) (a letöltés ideje: 2015. október 2.)

[http://20102014.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio\\_megelozes\\_program\\_v1\\_01.pdf](http://20102014.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio_megelozes_program_v1_01.pdf) (a letöltés ideje: 2015. november 6.)

Kaufmann, D. – Vicente, P. D. (2011): “Legal corruption”. *Economics & Politics*, Vol. 23, No. 2, pp. 195–219.

# Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig

---

DR. KAISER TAMÁS

*A tanulmány célja, hogy bemutassa a nyílt kormányzat (open government) újszerű koncepcióját, különös tekintettel a Nyílt Kormányzati Partnerség (Open Government Partnership, OGP) globális kezdeményezésre, azon belül pedig a Magyarország által vállalt kötelezettségek előrehaladásának értékelésére. A nyílt kormányzat megvalósítása arra épít, hogy az adatokhoz való nyílt, korlátozásoktól mentes hozzáférés (open data) alkalmazása során, az átláthatóságot és közvetlen részvételt biztosító együttműködések kialakulásával javul a kormányzati intézmények teljesítménye, új munkahelyek jönnek létre, növekszik a gazdaság, erősödik a közügyekben tapasztalható állampolgári aktivitás. Ugyanakkor a tapasztalat azt mutatja, hogy az átfogó célok megvalósításában egymástól eltérő módszerek, értelmezési keretek és szándékok működnek az egyes országokban. A tanulmány arra következtet, hogy az OGP által bevezetett megfelelőségi kritériumok és értékelő mechanizmusok ígéretesnek tűnő közpolitikai keretrendszert alkotnak, amely alkalmas a nyílt adatokhoz történő hozzáférés akadályainak megszüntetésére, valamint a nyílt kormányzat jövőbeni működését megalapozó tudástartalmak és jó gyakorlatok széles körű megismertetésére.*

## Bevezetés

A nyílt kormányzat (open government) fogalma napjaink digitális környezetében nem korlátozható kizárólag az információhoz való szabad hozzáférés, az átláthatóság vagy az elszámoltathatóság fogalmára. Ez az elmúlt évtized során számos új célkitűzéssel és funkcióval bővült, mint a társadalmi részvétel, a nyílt adatok, a közszolgáltatások innovatív fejlesztése, valamint a kormányzati hatékonyság. A nyílt kormányzat alapja az adatok korlátozásoktól mentes, nyílt hozzáférhetősége, ami egyúttal komoly gazdasági erőforrást jelent a társadalom és a gazdaság, a köz- és magánszféra számára azzal, hogy az állampolgárok konstruktív módon bekapcsolódhatnak a döntéshozatali folyamatok alakításába.

Mindez azt jelenti, hogy a nyílt kormányzat átfogó koncepciója egyszerre érték alapú, normatív (átláthatóság, társadalmi részvétel) és teljesítmény elvű (problémamegoldás, döntéstámogatás, adatok újrafelhasználása). Ennek bázisán a releváns nemzetközi szakirodalomban széles körű konszenzus formálódik abban, hogy valójában egy integrált megközelítésen alapuló, innovatív stratégiáról beszélünk, amelynek eredményeként egyaránt javul a kormányzás hatékonysága, gazdasági teljesítménye, valamint a demokrácia

minősége.<sup>59</sup> A megvalósítás azonban alapvető struktúra- és szemléletváltást igényel, ami lehetővé teszi egy újszerű kormányzási mód, az „együttműködő kormányzat” gyakorlatának kialakítását.

A nyílt kormányzat értelmezési kereteinek kialakításában kiemelkedő szerepet töltenek be a szabadon hozzáférhető, nyílt adatokkal (open data) kapcsolatos elképzelések, elemzések és szabályozások. Az adatok „nyíltságának” keretfeltételei közé alapvetően az ingyenesség, a teljes körűség, a technikai nyíltság, a jogi nyíltság és a megtalálhatóság tartozik. A nyílt adatok tényleges értékét az a többlet fejezi ki, ami az adatok (újra) felhasználása révén keletkezik. Ehhez jelentős mértékben hozzájárulnak a hozzáférést és a felhasználást segítő adatkereső és -elemző technológiák, alkalmazások elterjedése.

Mindezek hatására napjainkban a nyílt kormányzat jelentéstartalma jelentősen kibővült, ugyanakkor még jelentős különbségek mutathatók ki az egyes országok, azon belül a hivatalban lévő kormányok által használt fogalmak és értelmezési keretek terén. A fogalmak nemcsak nemzeti szinten, de azon belül az egyes ágazatok tekintetében is különböznek. Ennek hiányában a fogalmat könnyen elérheti az „inflálódás” vagy éppen a „túlnyújtás” („concept stretching”) veszélye. A nyílt kormányzás és főleg a nyílt kormányzati adat fogalma az EU-ban inkább a gazdasági növekedéshez, Magyarországon pedig inkább a Jó Állam kialakításához és a korrupcióellenes fellépéshez kapcsolódik. A nyílt adat fogalmát sokat kizárólag technikai kérdésnek tekintik, a nyílt kormányzatot pedig a transzparenciával, valamint a közintézmények működésében bekövetkezett mélyreható változásokkal azonosítják. A „nyílt” jelzőt gyakran még az átláthatósággal azonosítják, azt pedig leszűkítik a korrupció elleni fellépésre, de az információszabadságot, illetve a gazdasági fejlődést segítő újrahasznosíthatóságot középpontba állító értelmezések között is jelentős különbségek léteznek.

A jelen tanulmány abból az előfeltevésből indul ki, hogy a korlátozásoktól mentes adathozzáférés révén javul a közszolgáltatások hatékonysága és a közpolitikai folyamatok átláthatósága, emellett új értéklánc jelenik meg a gazdaság teljesítményében. A kormányoknak ennek érdekében ki kell építeni a nyílt hozzáférés, az adatmenedzsment (data governance), valamint a technikai értelemben vett összekapcsolódás feltételeit és kapacitásait. A ma még jól érzékelhető értelmezési, jogi és technikai akadályok leépítésében meghatározó szerepe lehet a 2011-ben elindult Nyílt Kormányzati Partnerség (Open Government Partnership, OGP) nemzetközi kezdeményezésnek, ahol a működés alapját és egyben a tagság feltételét közösen elfogadott megfelelőségi kritériumok, elvárások, továbbá a részes országok egyéni vállalásai jelentik. Az OGP-hez csatlakozó országok számának erőteljes gyarapodása, működési kereteinek megszilárdulása, illetve a megal-

59 Lásd többek között: Clarke, A. – Francoli, M.: „What’s in a name? A comparison of ‘open government’ definitions across seven Open Government Partnership members. *Journal of eDemocracy & Open Government*, Vol 6, No. 3, 2014, pp. 248–266.; Francoli, M.: „What makes Government Open? *Journal of e-Democracy and Open Government*, Vol 3, No. 2, 2011, pp. 152–165.; Yu, H. – Robinson, D. (2012): „The New Ambiguity of Open Government”. *UCLA Law Review Discourse*, 2012, pp. 180–208.; Meijer, A. – Hoog, de J. – Twist, M. van – Steen, van der M. – Scherpenisse, J.: *Understanding the Dynamics of Open Data from Sweeping Statements to Complex Contextual Interactions*. In: Gasco-Hernandez, M. (ed.): *Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance*. New York, Springer, 2014, pp. 101–114.; Forest, M. – Gutiérrez, M. P. (2012): *The open government partnership as a reference point for reform*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Columbia, 2012.

kulás óta elért eredmények azt vetítik előre, hogy már nemcsak az akadémiai szférában, hanem a kormányzás gyakorlatában is kezd kialakulni a szükséges konszenzus a nyílt kormányzat értékei, cél- és eszközrendszere körül.

A fentiek alapján a tanulmány három fő részre tagolódik. Az első rész a fogalmak, alapkategóriák tartalmának, összefüggéseinek és dilemmáinak tisztázására irányul: mit jelent napjainkban a nyílt kormányzás koncepciója, melyek a kialakulásának legfontosabb szakaszai, alapvető értelmezési keretei és fogalmi elemei, ezek hogyan érvényesülnek egyes nemzetközi és nemzeti szabályozásokban és alkalmazási területeken.

A második rész a nyílt kormányzat és a nyílt adat közötti összefüggéseket, az adatszolgáltatók és a felhasználók szempontjai, érdekei között húzódó különbségeket, ezekre figyelemmel a szabad adathozzáférést akadályozó korlátokat és kockázatokat tárgyalja. A kockázatok kezelésében és a különböző érdekek összehangolásában szintén meghatározó szerepet tölthet be az OGP, amelynek filozófiája és működése arra épül, hogy a nagyobb nyitottság magasabb szintű közszolgáltatásokat és a közösség erőforrásainak jobb kihasználását, az innovatív megoldások ösztönzését, valamint biztonságosabb közösségek létrejöttét fogja eredményezni.

A harmadik rész az OGP magyarországi megvalósításával foglalkozik. Az előzőekben jelzett szempontok alapján elemzi azok legfontosabb hazai dokumentumait. Az elemzés arra kíván választ adni, hogy az OGP első akciótervének végrehajtása, értékelése, továbbá a második akcióterv előkészítése milyen mértékben jelent hozzáadott értéket a korrupció elleni fellépés és az integritás megteremtésére irányuló kormányzati erőfeszítések terén. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg a nyílt kormányzat, azon belül az OGP perspektívaival kapcsolatban, különös tekintettel a problémák és lehetőségek komplex, integrált megközelítésére és a nemzeti szintű teljesítménymérések jelentőségére.

## **A nyílt kormányzat koncepciójának kialakulása és változásai**

A nyílt kormányzat koncepciójának kialakulása hosszabb időre nyúlik vissza. Lényege, hogy az állampolgárok betekintést nyerhetnek a kormányzati eljárások menetébe, hozzáférhetnek a kormányzat birtokában lévő adatokhoz és információkhoz, lehetőséget kapnak azok (újra) hasznosítására. A kormányok érzékelhetően egyre nagyobb mértékben kívánják a fenti jellemzőket intézményesíteni a jogalkotáson és a közpolitikák működtetésén keresztül. A nyílt kormányzás gyakorlati működése emellett a független, kormányzat feletti ellenőrzést gyakorló intézmények (ombudsman, számvevőszék, hatóságok, adatvédelmi biztos, korrupcióellenes testületek) révén valósul meg. A gazdasági, jogi dimenziók mellett azonban arról sem szabad elfeledkezni, hogy az állampolgárok számára a nyílt kormányzás vívmányai nagyon is földhözragadt és konkrét ügyekben válnak érzékelhetővé, mint például egy autóbusz-menetrend közös megtervezése, navigációs rendszerek, pénzügyi és biztosítási szolgáltatások frissítése, új alkalmazások fejlesztése vagy akár egy étterem közegészségügyi tesztjének nyilvánosságra hozatala.

Míg a nyílt kormányzat alapvető értékei évszázadok alatt változatlanok maradtak, a megvalósítás jellege és eszközei napjainkra jelentős mértékben megváltoztak (4. táblázat).



Koncepció	Időszak kezdete	Jellemzők	Célkitűzések
Nyilvánosság	Az 1800-as évek eleje	Proaktív hozzáférés, törvények, parlamenti ülések	Demokrácia
Információs szabadság	A korai 1960-as évek	Passzív hozzáférés, dokumentumok	Emberi jogok
Átláthatóság	Az 1980-as évek vége	Proaktív hozzáférés, dokumentumok, adatok	Elszámoltathatóság, egyéni választások
Nyílt kormányzat és a közszektorra vonatkozó információk	Az 1990-es évek vége	Proaktív hozzáférés, adatbázisok	Együttműködés, gazdasági növekedés

4. táblázat: A nyílt kormányzás koncepciójának változásai (forrás: Meijer et al.: i. m. p. 7.)

A nyílt kormányzat fogalmának kialakulása hosszú folyamat eredménye. Már a 18. században felmerült a gondolat – amit elsőként Svédországban öntöttek jogi formába –, hogy a kormányzat által birtokolt információkba valamennyi állampolgárnak joga van betekinteni. A XIX. században megjelent a közügyek intézésére irányuló nyilvánosság normatív követelménye, ami fokozatosan, egyre konkrétabb formákat öltve kiterjedt a parlamenti jogalkotás folyamára és eredményeire. Az 1950-es években az USA-ban széles körű vita bontakozott ki az információs szabadságról szóló törvény körül, egészen annak 1966-ban történt elfogadásáig.<sup>60</sup> Ezt követően a fogalom hosszú időn keresztül a korábban nem nyilvánosnak minősített kormányzati információkhoz való nyilvános hozzáférés szinonimájává vált.<sup>61</sup> Az információs szabadságról szóló törvényt végül 1996-ban módosították az elektronikus információs szabadságra vonatkozó részekkel.

Hasonló tartalmú és célú törvényeket fogadtak el az 1970-es és 1980-as évek során Ausztráliában, Kanadában és számos európai országban. Ugyanakkor a közigazgatás hagyományos működését megújító reformprogram, az új közmenedzsment (New Public Management) a közbeszéd részévé tette az átláthatóság fogalmát, ami fokozatosan háttérbe szorította az információs szabadság, illetve az információhoz való hozzáférés terminológiáját.<sup>62</sup> Az átláthatóság alapvető pillérének kezdetben a dokumentumokhoz elektronikus úton történő hozzáférés biztosítását, valamint a kormányzati teljesítménymérés indikátorrendszerének kidolgozását és alkalmazását tekintették. Az évezred végén újabb megközelítés jelent meg, ami a közszektor adataihoz való korlátlan hozzáférésnek adott prioritást. Az „adat felszabadításának” filozófiája egyben utat nyitott a nyílt kormányzás koncepciójának kibontakozása felé, ami részben a demokrácia alapértékeinek

60 A nyílt kormányzat fogalmi kereteinek bevezetésében meghatározó szerepet játszott Wallace Parks, a törvény előkészítésében illetékes kongresszusi albizottság (Subcommittee on Government Information) tagja. Parks elsőként hívta fel a figyelmet arra, hogy a kormányzati információkhoz történő hozzáférésnek alapvető normává kellene emelkednie, és csupán meghatározott esetekben lehetne azt korlátozni. Parks, W.: „The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”. *The George Washington Law Review*, 26 (1), 1957, pp. 1–22.

61 Yu–Robinson: i. m. p. 187.

62 Meijer et al.: i. m. p. 105.

megszilárdítására, részben az adatok feldolgozására, az újrafelhasználásból származó gazdasági előnyök kihasználására helyezte a hangsúlyt.

A koncepció gyakorlati alkalmazhatóságának kiterjesztése új lendületet vett az ezredfordulót követő „digitális éra” kibontakozása során, a politikai közbeszédbe pedig különösen Barack Obama első elnöksége alatt – sőt, már az elnökségért folytatott kampány során alkalmazott adatgyűjtési és elemzési technikák alkalmazása kapcsán – került be, ám a korábbiakhoz képest jóval szélesebb körű és ambiciózusabb jelentéstartalommal. Az átláthatóságot összekapcsolták a digitális technológiák alkalmazásával, az információk megosztásával és az adatok újrahasonosításával, hangoztatva, hogy az internet új lehetőségeket nyit meg az innovatív, hatékony és rugalmas kormányzati működés előtt.<sup>63</sup> Azóta a digitális média vívmányai és működése természetes módon összekapcsolódott a nyílt kormányzás fogalmával és értékelésével.<sup>64</sup>

A hivatalba lépő amerikai elnök már az első munkanapján kiadott két memorandumot, amelyekben meghirdette a nyílt kormányzás megvalósításának programját. Az első memorandum az átláthatóság, az elszámoltathatóság és az új internetes technológiák összefüggését, míg a második három alapelveket fogalmazott meg: átláthatóság, részvétel és együttműködés.<sup>65</sup> Az Obama-adminisztráció 2009 májusában elindította a data.gov portált, amely gazdasági, egészségügyi, környezetvédelmi és egyéb információkat tesz nyilvánossá a célok leginkább megfelelő nyílt formátumban (open format). Még ugyanebben az évben megalkották a nyílt kormányzás irányelvét, amelyben az átláthatóság normatív elve mellett erőteljesen megjelent a nyílt adatokhoz való hozzáférés elősegítésének kifejezetten pragmatikus igénye is. A data.gov portálon keresztül megvalósuló akadálytalan hozzáféréstől az „együttműködő kormányzat” megvalósulását várták, ami az internetes felületeken megvalósuló információ- és tudásmegosztás révén jobb kormányzati teljesítményt, hatékonyabb közszolgáltatás-ellátást, új gazdasági lehetőségeket eredményez.<sup>66</sup>

## A nyílt kormányzat fogalmának értelmezési keretei

A fogalom jelentéstartalmának és használati körének tisztázása jelentős mértékben hozzájárul a kormányzati cselekvéseknek a nyílt kormányzat nevében tett ígéreteinek jobb megértéséhez, értékeléséhez, továbbá elősegíti a nemzetközi dimenzióban formálódó értelmezési keretek hatékonyságát és összehangolását. Ennek hiányában a kormányzás jelentéstartalma és ezzel használati értéke felpuhul, divatos, ámde súlytalan esernyőfogalomává válik.<sup>67</sup>

63 Yu–Robinson: i. m. p. 194.

64 A nyílt kormányzás fontos előzményének tekinthető az 1995-ben létrehozott, THOMAS elnevezésű weboldal, amely az állampolgárok számára korlátozott mértékű hozzáférést biztosított számos kongresszusi adathoz és dokumentumhoz. A következő mérföldkőnek a 2004-ben elindított GovTrack.us portál bizonyult, amely megteremtette az adatokhoz való korlátlan hozzáférés és az újrahasonosítás feltételrendszerét.

65 Barack, O.: Memorandum of Jan. 21 2009 on Freedom of Information Act, 74 Fed.Reg.4683 (Jan. 26, 2009) és Barack, O.: Memorandum of Jan. 21 2009 on Transparency and Open Government, 74 Fed. Reg.4685 (Jan. 26, 2009); [www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive](http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive) (a letöltés ideje: 2015. november 15.)

66 Yu–Robinson: i. m. p. 20.

67 Fejes Zsuzsanna: A „jó állam” államelméleti megközelítésben. In: Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012, 17–35.

A viták során lényegében két meghatározó álláspont alakult ki a nyílt kormányzat tartalmi és gyakorlati értelmezésében. Az első felfogás kulcsfogalma az átláthatóság, ami elsősorban a demokrácia közvetlen, polgárközeli jellegének erősítését, a demokratikus intézmények legitimitásának növelését, a korrupcióval szembeni fellépés hatékonyságát állítja középpontba. Az átláthatóság szükségessé teszi a kormányzati adatok hozzáférhetőségét, megvalósulása elősegíti az elszámoltathatóságot. Ez a megközelítés alapvetően politikai kontextusba ágyazódik, az állampolgárok személyes szférájának védelmére, illetve az átláthatóság kívánatos mértékének dilemmáira irányítja a figyelmet.<sup>68</sup>

A második nézőpont kulcskategóriái az együttműködés, az információ megosztása, az innováció, valamint mindezek eredményeként a kézzelfogható, közös értékek létrehozása. Ebben a megközelítésben az információszabadság és az átláthatóság mint előfeltétel jelenik meg, mivel működését a „nyers”, azaz a kormányzati kommunikációtól és egyéb narratíváktól, értelmezési keretektől mentes adatok felhasználására építi. A zökkenőmentes hozzáférés bázisán a hangsúly az adatok gazdasági és társadalmi újrahasznosítására kerül, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a korábban megszokott, a kormányzat monopolhelyzetére épülő, „felülről lefelé”, a kormányzattól az állampolgárok és nem állami szereplők felé haladó információáramlás iránya megváltozik az új szereplők, szintek és eszközök belépésével. Ennek hatására a döntéshozóknak egyrészt figyelembe kell venni az állampolgárok szempontjait és elvárásait, másrészt ki kell építeni egy olyan „felhasználóbarát” közvetítő rendszert, amelynek eszközei és intézményei lehetővé teszik az adatok rendszeres, megfelelő formában és struktúrában történő hozzáférését. Mindez változásokat idéz elő a kormányzás szemléletmódjában, ami maga után vonja az interaktív, az állampolgárok aktív hozzáadott értéket teremtő részvételén alapuló „együttműködő kormányzat” (collaborative government) kialakulását. Az együttműködésen és interaktív viszonyrendszeren alapuló nyílt kormányzat legfontosabb közvetítő csatornája és egyben hajtóereje az internet alapú technológiák innovatív használatában rejlik, amit az is mutat, hogy a jelenséggel kapcsolatos diskurzusok az e-demokrácia, e-kormányzat, e-részvétel, wiki-kormányzat, kormányzat 2.0, együttműködő közmenedzsment fogalmi keretei és megközelítései mentén szerveződnek.<sup>69</sup>

Az elmúlt fél évtized tapasztalatai mindezek alapján azt mutatják, hogy a nyílt kormányzat fogalma ma már túlmutat eredeti értelmezési keretein: nem lehet mindig, minden kontextusban, azonos jelentéstartalommal alkalmazni. Érdemi különbség mutatkozik a közadatok megismerésére épülő információszabadság, valamint a gazdasági fejlődést, a szolgáltatások bővítését segítő újrahasznosíthatóság központú megközelítések között. Az arányok is változnak, mivel a kormányzat átláthatóságát és elszámoltathatóságát előtérbe állító hagyományos felfogás kezd háttérbe szorulni az információhoz, a kormányzati adatokhoz való digitális hozzáférés, valamint azok (újra) hasznosításának prioritása mögött. Az átláthatóság mint normatív alapelv természetesen nem tűnik el, de

68 Goda Szilárd: Nyílt adat és nyílt kormányzat. *Információs társadalom*, 11. évfolyam, 1–4. szám, 2011, 181–187. o.

69 Beth Simone Noveck szerint a nyíltság túlságosan is hangsúlyozta az átláthatóságot, elterelve a figyelmet az együttműködés és a részvétel szempontjairól. Beth, S. N.: „What’s in a Name? Open Gov and Good Gov”. In: *HUFF Post Politics*, [www.huffingtonpost.com/beth-simone-noveck/whats-in-a-name-open-gov-\\_b\\_845735.html](http://www.huffingtonpost.com/beth-simone-noveck/whats-in-a-name-open-gov-_b_845735.html) (a letöltés ideje: 2015. november 15.)

egyre inkább a hasznosíthatóság és a fejlesztés kontextusába ágyazódik, a nyílt kormányzás pedig kiegészül a „nyílt adat” vagy „nyílt kormányzati adat” kategóriáival. Ebben a kiterjedt, új koncepcióban a kormányzat által kibocsátott adatok lehetővé teszik az állampolgároknak, hogy használják vagy újrahasznosítsák azokat, ezáltal javítsák a közszolgáltatások és közpolitikai fejlesztések minőségét, az adatok innovatív alkalmazásával pedig ösztönözzék a gazdaság teljesítményét.

Mindent összevéve, azt állítjuk, hogy a nyílt kormányzat fogalma jelentősen kibővült, ugyanakkor még nem alakult ki egységes jelentése. Ezzel szemben jelentős különbségek mutathatók ki az egyes országok és főként azok hivatalban lévő kormányai által használt értelmezési keretekben. Az egységes időpontban, nyelvezettel és formátumban készülő OGP-akciótervek kiváló elemzési keretet adnak a nyílt kormányzás tartalmi elemeinek azonosítására és leírására (5. táblázat).

<b>Értelmezési szempont</b>	<b>Leírás</b>
<i>Információhoz való hozzáférés</i>	Intézkedések, amelyek biztosítják a kormányzati információk közzétételét (információs szabadságról szóló törvény, proaktív közzétételi politikák).
<i>Elszámoltathatóság</i>	A kormányzati tevékenységeknek a nyilvánosság felől vagy belülről megvalósuló felügyeletének elősegítése (pl. a bejelentők védelme).
<i>Közvetlen részvétel</i>	A nem kormányzati szereplők (állampolgárok, magán- és civil szféra) részvételének elősegítése a kormányzati munkában.
<i>Nyílt adatok</i>	Specifikus kormányzati hatáskörök biztosítása a közszektor adatainak közzétételére.
<i>A kormányzati információk és adatok újrahasznosítása</i>	Olyan mechanizmusok kiépítése, amelyek a kormányzati információk és adatok újrahasznosítására ösztönzik a nem kormányzati szereplőket (pl. nyílt kormányzási licencek kiadása).
<i>A gazdasági növekedés és az innováció erősítése</i>	A közzétett kormányzati adatok és információk felhasználása az innováció és a gazdasági növekedés elősegítése érdekében.
<i>Az információáramlás fejlesztése</i>	Intézkedések, amelyek hozzájárulnak a hatékony kormányzati információáramlási gyakorlatok fenntartásához (nyilvántartási eljárások, digitális adatbázisok, dokumentumtárak).
<i>A közszolgáltatások fejlesztése</i>	A közszolgáltatások minőségének javítása, hozzáférhetőbb és felhasználóbarát szolgáltatások biztosítása (digitális kormányzati reformok révén).

<i>A polgári és politikai jogok, valamint a személyiség védelme</i>	A kormányzat gondoskodik az állampolgárokról gyűjtött adatok biztonságáról, bizalmasan kezeli azokat, a kormányzati és nem kormányzati szereplők nem sértik meg a személyiségi jogokat, a polgári jogok széles köre részesül védelemben.
<i>Átláthatóság</i>	Általános hatáskörök a közszektor átláthatóságának biztosítása érdekében, a specifikus intézkedések felsorolása nélkül.
<i>Alternatív szolgáltatás-ellátás</i>	A nem kormányzati szereplők által biztosított javak és szolgáltatások lehetőségének elősegítése (különböző együttműködési formák, közösségi ötletbörzék).
<i>A kormányzati működés hatékonyságának erősítése</i>	A kormányzat produktivitásának erősítése, a belső munkafolyamatok és szolgáltatások egyszerűsítése.
<i>Korrupció megelőzése</i>	Intézkedések a korrupciós magatartás megelőzésére a közszolgálati állományon belül.
<i>A vállalati elszámoltathatóság ösztönzése</i>	Intézkedések az átláthatóság és az etikus magatartás biztosítására a magánszférában (különösen a pénzügyi és bankszektorban) a korrupcióval szembeni fellépés során.

5. táblázat: A nyílt kormányzás elemei (forrás: Clarke–Francoli: i. m. p. 256.)

Az Amanda Clarke és Mary Francoli által hét ország körében elvégzett empirikus kutatás<sup>70</sup> következtetése szerint az akciótervekben még mindig erősen érzékelhető a nyílt kormányzat hagyományos megközelítése (az információhoz való hozzáférés és az elszámoltathatóság), de már erőteljesen jelen van a társadalmi részvétel erősítésének és a közszolgáltatások fejlesztésének igénye. Nem látszik ugyanakkor lényeges különbség a vizsgált országok által alkalmazott fogalmi és értelmezési keretek között.<sup>71</sup> Mindez azt jelzi, lassan kezd egyfajta konvergencia kialakulni a nyílt kormányzatról vallott jelenlegi felfogások között, amelyek egyúttal egy mind komplexebbé váló digitális környezetbe ágyazódnak. Feltűnő azonban, hogy míg az újabb szakirodalom komoly teret szentel a nyílt kormányzás és a nyílt adatok összefüggésének, addig a vizsgált esetekben a nyílt adat csupán egyetlen alkalommal került említésre a meghatározó fogalmi elemek felsorolásakor.

## **A nyílt kormányzás koncepciója a nemzeti és nemzetközi alkalmazásokban**

Az amerikaihoz hasonló kezdeményezések több európai országban is elindultak (6. táblázat). Az amerikai kezdeményezésre leggyorsabban az Egyesült Királyságban reagáltak. Ennek jegyében 2009 decemberében az amerikai iránymutatásnak megfelelő jelentést

<sup>70</sup> A kutatás Kanada, Azerbajdzsán, Brazília, Kenya, Hollandia, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok akcióterveit vonta vizsgálat alá.

<sup>71</sup> Clarke–Francoli: i. m. p. 257.

tettek közzé, majd a következő évben a brit kormány elindította a nyílt adatokat tartalmazó portálját, a data.gov.uk-t. Az ausztrál kormány nyílt adatokkal kapcsolatos, a közszolgálat átfogó reformjába illeszkedő jelentése szintén 2009-re készült el Kormányzat 2.0. címmel, Kanadában pedig több városban is létrehoztak olyan tesztjellegű portálokat, ahonnan „nyers” kormányzati adatok érhetőek el.<sup>72</sup>

Adatbázis	Ország	Kiterjedés	Szint	Becsült költség
data.gov	USA	általános	nemzeti	10 millió \$/év
data.gov.uk	Egyesült Királyság	általános	nemzeti	2010–2011: 1,2 millió £ 2011–2012: 2 millió £
Etalab	Franciaország	általános	nemzeti	5 millió €/év
Nantes városa	Franciaország	általános	helyi	100 000 €/év
PortalU	Németország	környezeti	nemzeti	750 000 €/év

6. táblázat: Nemzeti szintű adatbázisok jellege és üzemeltetési költségei (forrás: Forest-Gutiérrez: i. m. p. 352.)

A nemzeti szintű adatbázisok és feldolgozások mellett a nemzetközi szervezetek, projektek által kiadott indexek és rangsorok elemzése és feldolgozása fontos szerepet tölthet be az egyes kormányzati vállalkások megvalósításában.<sup>73</sup> A World Justice Project Open Government Index 2015 alapvetően egy világméretű véleményfelmérésen keresztül vizsgálja az állampolgárok érzületét a kormányzatok nyitottságával kapcsolatban. A projekt több mint 100 000 háztartás kérdőíves megkérdezéséből nyert 78 változó alapján, valamint az egyes országokra vonatkozó szakértői kérdőívek alapján állítja össze a WJP jogállami indexet. Az index négy hatásterület vizsgálati adataiból építkezik: közzétett jogi és kormányzati adatok, információhoz való jog, civil részvétel, valamint a panasztételi és panaszkezelési eljárások.<sup>74</sup> A World Wide Web Foundation Open Data Index átfogó módszertan alapján globális trendeket elemez, összehasonlításra alkalmas adatokat biztosít országokról és régiókról. Ennek alapján kontextusadatokat, technikai értékeléseket és másodlagos indikátorokat használ, hogy feltárja a nyílt adatok rendelkezésre állásának, hozzáférhetőségének és kézzelfogható hatásának dimenzióit.<sup>75</sup> Az Open Knowledge Foundation Global Open Data Index 2015 által mért hatásterületek egyaránt lényegesek az átláthatóság és az elszámoltathatóság (például választási eredmények és kormányzati kiadások), valamint az állampolgárok számára létfontosságú közszolgáltatások (térképek, vízminőség...) adatigényének kielégítése szempontjából. Az alapítvány 2012 óta hoz nyilvánosságra rangsort éves rendszerességgel, amelyet független értékelők hálózata minősít. Emellett egyfajta közösségi ötletbörze (crowdsourcing) formájában vizsgálja,

72 Goda: i. m. p. 183.

73 Jelen tanulmány nem tér ki azokra a mérésekre és indexekre, amelyek célirányosan a kormányzat átláthatóságára és a közszektor integritására irányulnak. Részletesen lásd: Kis Norbert: *A kormányzás minőségének értékdilemmái*. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 13–57. o.

74 Részletesen lásd: <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#>

75 Részletesen lásd: <http://webfoundation.org/2012/09/introducing-the-open-data-index/>

hogy vajon a 15 hatásterületre vonatkozó adatok oly módon lettek-e kibocsátva, hogy azok hozzáférhetővé válnak az állampolgárok, a média és a civil társadalom számára.<sup>76</sup>

Az EU részéről a nyílt kormányzás felé irányuló lépések 2010-től az Európa 2020 stratégiába ágyazódnak az Európai Digitális Menetrend Program (Digital Agenda for Europe) keretében. Az Európai Bizottság 2011-ben kiadott szakértői anyaga a program megvalósításának három, egymást erősítő pillérét különböztette meg: az adatok újrahasznosítását biztosító jogi keretek kialakulása; a pénzügyi eszközök mozgósítása a nyílt adatok hasznosítása és az uniós adatbázisok, portálok létrehozása érdekében; a tagállamok közötti koordináció és tapasztalatcsere elősegítése.<sup>77</sup> A megvalósítás érdekében az EU már korábban létrehozott egy weboldalt, amelyen keresztül arra ösztönzi a tagállamokat, hogy fejlesszenek ki egységes piacot a közzsféra által összegyűjtött, előállított, feldolgozott és terjesztett információk, dokumentumok és nyílt adatok (összefoglalóan: Public Sector Information, PSI) alkalmazására és újrahasznosítására.<sup>78</sup> A PSI jelenleg Európa legnagyobb közös információs és nyílt adatbázisa, amely egyszerre képes jogi, gazdasági, pénzügyi, meteorológiai, statisztikai adatok, digitális térképek, elektronikus kiadványok, kutatási adatok gyűjtésére és előállítására. A portál tematikája alapvetően a tudomány, technológia, egészségügy, közlekedés, környezet területére terjed ki. Ehhez kapcsolódva érdemes megjegyezni, hogy az EU a közzsféra információinak további felhasználását és újrahasznosítását a 2003/98-as irányelvben, illetve annak 2013-as módosításában szabályozta.<sup>79</sup> Az irányelv módosítása a kormányzati (közigazgatási) szervek birtokában lévő, az irányelv hatálya alá tartozó információk további felhasználási lehetőségét kötelezővé tette, a hatályt pedig kiterjesztette a közzsféra múzeumaira, könyvtáira és levéltáira.

A legújabb mérföldkőnek az Európai Bizottság 2014 júliusában kiadott „Big Data” (nagy adathalmaz) stratégiája tekinthető. Az új stratégia a „virágzó adatközpontú gazdaság” (thriving data-driven economy) megteremtését állítja középpontba, amely ösztönzi a kutatást és az innovációt, újabb lehetőségeket nyit meg a kis- és középvállalkozások számára, átfogóan pedig megnöveli a rendelkezésre álló tudás- és tőkejavak mennyiségét. A stratégia végrehajtásra a tagállamok és az EU koordinált akciótervet hoz létre, ami biztosítja a szükséges tevékenységek megvalósítását és összehangolását.

Mindent összevéve, az EU a nyílt kormányzat létrehozását alapvetően az Európa 2020 stratégia megvalósítását támogató eszköznek tekinti, amely a nyílt adatok és a „Big Data” nyilvánosságától származó többletnövekedést, az európai innovációs kapacitások bővítését, átfogóan pedig az EU globális versenyképességének és pozíciójának erősítését szolgálja.

Az OECD az elmúlt másfél évtizedben számos olyan területen mutatott aktivitást, ami közvetlenül vagy közvetve a nyílt kormányzat célrendszeréhez és tartalmához kapcsol-

76 Részletesen lásd: <http://index.okfn.org/>

77 European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Open data. An engine for innovation, growth and transparent governance.* Brussels, 12.12. 2011 COM (2011) 882 final.

78 European Public Sector Innovation Platform, EUROPEAN COMMISSION eCONTENTPLUS PROGRAMME, <http://epsiplatform.eu> (a letöltés ideje: 2015. november 15.)

79 Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, Directive 2013/37 EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information Text with EEA relevance.

ható. Ezek közül különösen fontosak azok a felmérések és szakmai anyagok, amelyek a kormányzati cselekvések átláthatóságának erősítésére, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, valamint az ötletek, igények és szükségletek iránti fogékonyság ösztönzésére irányulnak. A konkrét kormányzati cselekvésekhez nyújtott szakmai segítségnyújtás mellett az OECD súlyt helyez a nyitottság, az átláthatóság, valamint az állampolgári részvétel kultúrájának kialakítására.<sup>80</sup>

Az OECD által nyújtott támogatás a nyílt kormányzat alapelveihez (kölségvetés átláthatósága, információhoz való hozzáférés, állampolgári részvétel, integritás, e-kormányzás) illeszkedik, amely a gyakorlatban empirikus felmérések, szakértői elemzések, szakmai tapasztalatokat átadó közpolitikai dialógusok, rendezvények formájában ölt testet. Meghatározó és befolyásos szerepet töltenek be azok az indikatív alapú kormányzati körképek (Government at a Glance) és összehasonlító országértékelések (Public Governance Reviews), amelyek a kormányzati teljesítmény, valamint a közigazgatási és közszolgáltatási reformok bevezetésének, értékelésének szempontrendszerében a nyílt kormányzat tartalmi elemeit is érvényesítik.

Az OECD nyílt kormányzattal kapcsolatos felmérései és elemzései kiterjednek az OGP megvalósításának folyamatára is.<sup>81</sup> Példaként említhető egy átfogó kutatás, amelyet egy évvel az OGP elindulását követően folytattak, négy szempont: az átláthatóság, a társadalmi részvétel, az integritás, az elszámoltathatóság alapján vizsgálva tíz ország OGP-akciótervét. A felmérés azt mutatta, hogy nem a nyílt kormányzat alapelveiben, hanem azok súlya között mutatkozik különbség a vizsgált országok között.<sup>82</sup> Első helyen az átláthatóság szerepel, amelytől alig marad el a társadalmi részvétel és az integritás, viszont jóval kisebb mértékben szerepel az elszámoltathatóság. A különbségek mellett a felmérés másik fő tanulsága, hogy az OGP-akciótervekben foglalt vállalások egy része nem új, sokkal inkább a már korábban, akár egymástól eltérő időpontokban kezdeményezett reformok „újracsomagolásának” tekinthető. Ezek az elemek – az átláthatóságon át a társadalmi részvételen keresztül a közszolgáltatás-ellátás megújításáig – most az OGP ernyője alá húzódva alkotnak egységes rendszert. A felmérés mindebből arra következtet, hogy az OGP sikerének kulcsát a megvalósítás, azon belül is az egyes konkrét lépések közötti egészséges arányok és szinergiák feltárása jelenti.<sup>83</sup> Az OGP alapelvei tehát nem illeszthetők be zökkenőmentesen a részes országok gyakorlatába: figyelemmel kell lenni a speciális intézményi, jogi és kulturális tényezőkre, amelyek meghatározzák és orientálják a megvalósítandó célok vagy éppen az elhárítandó akadályok értelmezését és eszközrendszerét.

A legnagyobb hatásúnak a 2011 szeptemberében amerikai kezdeményezésre elindított Nyílt Kormányzati Partnerség (Open Government Partnership, OGP) elnevezésű multilaterális akció bizonyult. Az OGP célja, hogy biztosítsa és erősítse a csatlakozó kormányok elkötelezettségét az átláthatóság, az állampolgári részvétel, a korrupció elleni fellé-

80 Az OECD által kiadott, a nyílt kormányzatot támogató, ahhoz kapcsolódó szakértői anyagok közül – a teljesség igénye nélkül – említhető: OECD: *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, 2003, OECD Publishing; OECD: *Modernising Government. The Way Forward*, 2005; OECD: *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil society*, 2011, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

81 Forest–Gutiérrez: i. m. p. 5.

82 A vizsgált országok: USA, Egyesült Királyság, Hollandia, Norvégia, Dél-Afrika, Chile, Jordánia, Tanzania, Románia, Ukrajna.

83 Forest–Gutiérrez: i. m. p. 6.



pés, valamint az új technológiák alkalmazása terén. Az együttműködésben való részvétel érdekében a résztvevőknek bizonyítani kell, hogy az alábbi négy területen eleget tesznek az alábbi minimumkövetelményeknek: költségvetési átláthatóság, információkhoz való hozzáférés, választott vagy magas tisztséget betöltő köztisztviselők adatainak nyilvánossá tétele, valamint az állampolgári részvétel biztosítása. A résztvevők aláírják a nyílt kormányzásról szóló deklarációt, akcióterveket dolgoznak ki, vállalják, hogy alávetik magukat független szakértői értékeléseknek. Mindez azt jelzi, hogy az OGP tematikája és célrendszere átfogja az átláthatóságtól a szolgáltatások ellátásig terjedő széles skála valamennyi elemét.

A nyílt kormányzat bevezetésének egyesült államokbeli tapasztalatai azt mutatják, hogy a megközelítések egyrészt normatív jellegűek, az átláthatóság, az elszámoltatás és az integritás elvét állítva a középpontba, másrészt nagyon is pragmatikusak, amelyek a kormányzás új módjától a kormányzati működés és a közszolgáltatás-ellátás hatékonyságának erősítését, az adatok újrafelhasználásától pedig kézzelfogható gazdasági, társadalmi értékek és előnyök generalását várják.

Ez utóbbi várakozást erősíti a Varsói Gazdaságtudományi Intézet uniós döntéshozók számára készült jelentése, amely szerint a teljes adatnyilvánosság és a szabad adathozáférés 206 milliárd euróval járulhat hozzá az EU gazdasági növekedéséhez 2020-ig. Szektorokra lebontva a kereskedelemben 47 milliárd euró, a termelésben 45 milliárd euró, a közszolgáltatásokban 27 milliárd euró, az egészségügyben pedig 10 milliárd euró többletet eredményezhet a nyílt kormányzat bevezetése.<sup>84</sup> A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy az egységes digitális piac megerősítése érdekében a tagállamoknak európai szinten kellene egyeztetni fejlesztési elképzeléseiket, például a digitális adatkezelési szabályozás harmonizációja területén. Az Európai Bizottság még ennél is optimistábbnak bizonyult 2011-ben, amikor az adatforrások megnyitásából származó várható gazdasági gyarapodás mértékét uniós szinten évi 40 milliárd euróban állapította meg.<sup>85</sup>

Egy másik kutatás szerint az újonnan elérhető adatokra új, innovatív szolgáltatások, cégek tudnak ráépülni. A Cambridge-i Egyetem kutatói szerint az Egyesült Királyságban a közzféra adatainak közzététele már az első évben 160 millió font értékű gazdasági növekedést von maga után.

## A nyílt adatok felhasználása

Habár a hivatkozott tanulmány által kiválasztott hét ország reprezentatív mintának aligha tekinthető, de legalábbis vitára ad okot, mindenesetre azt sugallja, hogy a nyílt adat fogalmát érdemes külön kezelni a nyílt kormányzástól, másként szólva a két fogalom nem tekinthető egymás szinonimájának.

Nyílt adatról akkor beszélhetünk, ha azt bárki szabadon felhasználhatja, terjesztheti és újrahaznosíthatja. Egy kormányzat működését minősíthetjük nyíltnek, amennyiben kizárólag az átláthatóság megvalósulását tekintjük mércének, és nem várjuk el a hozzáférést és újrahaznosítást elősegítő digitális eszközök alkalmazását. Az adatok kibocsátása és a technikai hozzáférés biztosítása szintén önálló dimenziót alkot a nyílt kormányzás rend-

84 Warsaw Institute for Economic Studies (2014): *Big & Open Data in Europe: a Growth Engine or a Missed Opportunity?* Warsaw, 2014, p. 52.

85 European Commission: i. m. p. 2.

szerében. Ezzel szemben ha egy kormányzat semleges, azaz politikai értelemben „nem érzékeny”, semleges adatokat szolgáltat, biztosítja a technikai hozzáférést, de működése egyébként nem felel meg az átláthatóság és elszámoltathatóság követelményének, nem tekinthető „nyílt kormányzatnak”. Amennyiben tehát a nyílt adat és a nyílt kormányzat fogalma egybemosódik, ez adott esetben azt eredményezheti, hogy a nyitott és elszámoltatható kormányzás létrehozható pusztán a nyílt adatok technikai jellegű biztosításával.

Az adatok nyíltságának kritériumai közé sorolható az ingyenesség, a teljes körűség, a technikai és jogi nyíltság, valamint a megtalálhatóság (4. számú táblázat).

<i>Technikai hozzáférés</i>	Mindenki számára elérhető vagy korlátozott? Elérhetők-e az adatok olyan formátumban, amely könnyen használható a különféle alkalmazásokban?
<i>Jogi hozzáférés</i>	Mindenki számára hozzáférhetőek az adatok saját célú felhasználásra vagy a felhasználás korlátozott? Jogosultak-e a magánszemélyek és cégek arra, hogy a birtokukba került adatokat feldolgozzák és közzétegyék?
<i>Gazdasági hozzáférés</i>	Az adatokhoz való hozzáférés díjtalan vagy díjköteles? Jogosultak-e a magánszemélyek és cégek arra, hogy a nyílt adatok felhasználásával profitorientált tevékenységet folytassanak?
<i>Politikai hozzáférés</i>	Befolyásolják-e politikai szempontok az adatokhoz való hozzáférést? Lehetséges-e a politikailag érzékeny adatokhoz való hozzáférés?

7. táblázat: A nyílt adat dimenziói (forrás: Meijer et al.: i. m. p. 9.)

## A nyílt adatok alkalmazása során fellépő kockázatok

A másik alapvető kihívást a nyílt kormányzást akadályozó kockázatok azonosítása és elhárítása jelenti. A kockázatok kiterjedhetnek az intézményrendszer működésére, a nyílt adatokhoz való hozzáférés és a hasznosítás költségeire, a jogi feltételekre, az adatok megbízhatóságára és alkalmazhatóságára, valamint a felhasználók és újrafelhasználók kompetenciáira.<sup>86</sup> Az ebből adódó esetleges problémák és hátrányok kiküszöbölése érdekében szükséges a kihívások, kockázatok, akadályozó tényezők azonosítása, valamint a megelőzést és a megoldásokat elősegítő intézkedések kidolgozása. A hozzáférést természetesen korlátozhatják jogos biztonsági érdekek, az ingyenességet pedig méltányolható gazdasági szempontok. Ez a felfogás azt hangoztatja, hogy a nyílt adatok felhasználásából származó gazdasági előnyök korántsem automatikusak, hanem az érintett szereplők közötti interaktív folyamat eredményeként születnek meg.<sup>87</sup>

A közös fellépést jelentős mértékben akadályozza, hogy az érintett szereplők érdekei és motiváció jól azonosíthatóan eltérnek egymástól, amelynek következményeként a nyílt kormányzással és adatokkal összefüggő kulcsfogalmakat és elvárt eredményeket eltérő módon értelmezik (8. táblázat).

86 Martin, S. – Foulonneau, M. – Turki, S. – Ihadjadene, M.: Risk Analysis to Overcome Barriers to Open Data. *Electronic journal of e-Government*, Volume 11, Issue 1, 2013, pp. 348–359.

87 Meijer et al.: i. m. p. 110.

<b>A kockázat jellege</b>	<b>A kockázat elemei</b>	<b>Kockázatmegelőző és kockázatkezelő lépések</b>
<i>Az intézményrendszer működése</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A köztisztviselők ellenérdekeltsége.</li> <li>– A kormányváltások által generált bizonytalanság.</li> <li>– Az adatszolgáltatók és felhasználók közötti kapcsolat és párbeszéd hiánya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A gazdasági és társadalmi előnyök megismertetése, az adatszolgáltatás terén legjobban teljesítő szervezetek elismerése.</li> <li>– Kiszámíthatóságon és hivatásetikán alapuló szabályozás és intézményi kultúra kialakítása.</li> <li>– A rendszeres kapcsolattartás intézményi és személyi feltételeinek kialakítása, elektronikus felhasználást biztosító koordinációs platformok kialakítása.</li> </ul>
<i>A nyílt adatok felhasználásához kapcsolódó befektetés és megtérülés aránya</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A kiadási oldal és az elvárt eredmények közötti korreláció bizonytalansága.</li> <li>– A hasznok jelentős része „kemény” statisztikai mutatókkal nem mérhető.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tényellentétes (counterfactual) elemzések, érzékenységvizsgálatok.</li> <li>– A komplex mérhetőség módszertanának kidolgozása.</li> </ul>
<i>Jogi feltételek és licencek</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Az egyes adatbázisok eltérő licencei.</li> <li>– A licencek és a felhasználási feltételek közötti inkompatibilitás.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kormányzati szinten kialakított egységes licencek.</li> <li>– A felhasználói vélemények becsatornázása.</li> <li>– A nyílt adatok kezelésre vonatkozó hatáskörök lehatárolása és megerősítése.</li> </ul>
<i>Az adatok megbízhatósága és gyakorlati alkalmazása</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Az adatok előállításának és feldolgozásának átláthatatlansága.</li> <li>– A felhasználói igények tisztázatlansága.</li> <li>– A magas szintű adatszolgáltatás költségei.</li> <li>– Az adatok változatos formában történő elérhetősége.</li> <li>– Az adatstruktúrák sokfélesége.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A releváns folyamatok átláthatóvá tétele.</li> <li>– A felhasználói igények felmérése.</li> <li>– Hatásvizsgálatokra és tervezésre épülő költségkalkuláció.</li> <li>– Felhasználói kézikönyvek kifejlesztése.</li> <li>– Standard formátumok, nyílt forráskódú szoftverek biztosítása.</li> <li>– Egységes standardok kialakítása a korai adatgyűjtés időszakában.</li> </ul>

<p><i>A használók és újrafelhasználók kompetenciái</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nyelvi korlátok.</li> <li>– A nyílt adatokból származó előnyök egyenetlen megoszlása.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Az adatok több nyelven történő közreadása.</li> <li>– Oktatás és képzés az újrafelhasználó csoportok számára.</li> <li>– Szakmai és technikai tanácsadás (helpdesk funkció) biztosítása.</li> </ul>
--	---	--

8. táblázat: Kockázat és kockázatkezelés (forrás: a szerző saját szerkesztése)

Az érdekellettek mindenekelőtt az adatszolgáltatók és a felhasználók között húzódnak, ami arra figyelmeztet, hogy az eddigieknél pragmatikusabb megközelítésekre, a kölcsönös előnyök kézzelfogható kimutatására és rendszerezésére lesz szükség a ráfordítások és az elvárt eredmények közötti összhang megteremtése érdekében. Az adatszükségletek és az ehhez kapcsolódó szolgáltatások tartalma között gyakran jelentős eltérés mutatkozik az országos (kormányzati) és a helyi szereplők között, ami nehezíti a nyílt kormányzáshoz fűződő előnyök és hátrányok azonosítását. Megoldást jelenthet a közös fellépéshez szükséges intézményi, jogi, pénzügyi és kulturális feltételek kialakítása, amely számos konkrét formában jelentkezik, többek között a közösen felállított, elektronikusan is elérhető koordinációs platformok kialakításban, képzésekben, jó gyakorlatok megismertetésében, valamint az adat „felszabadításához” szükséges licenck, adatstruktúrák és formátumok egységesítésében és „testre szabott” alkalmazásában. Ehhez természetesen valamennyi érintettnek lépéseket kell tennie: a felhasználóknak a szükséges tudás, képességek és szakmai közösségek megteremtésére, az adatszolgáltatóknak a hozzáférhetőség „felhasználóbarát” feltételeinek kialakítására. Emellett valamennyi érintettnek törekednie kell olyan koordinációs platformok működtetésére, amelyek mind szakmai, mind tartalmi és technikai tekintetben képesek tényleges segítséget nyújtani a közös problémák azonosításában és a szükséges lépések megtervezésében.

## A Nyílt Kormányzati Partnerség megvalósulása Magyarországon

A Nyílt Kormányzati Partnerség (Open Government Partnership, OGP) 2011-ben indult 8 alapító kormányzat kezdeményezésére, ma már 65 tagja van. A tagországok elkötelezik magukat arra, hogy erősítik a kormányzati tevékenységekkel kapcsolatos információkhoz való hozzáférés lehetőségét, támogatják a civil társadalom részvételét, megteremtik és érvényesítik a szakmai integritás legmagasabb standardjait, valamint a nyitottság és az elszámoltathatóság érdekében erősítik az új technológiákhoz való hozzáférést.

Magyarország kormánya 2012-ben döntött arról, hogy csatlakozik az OGP-hez.<sup>88</sup> A részvétel előfeltétele, hogy az érintett kormány kinyilvánítsa elkötelezettségét az ún. minimum követelmények mellett, amelynek az eléréséhez szükséges pontszámot objektív és független indikátorok alapján számítják ki.<sup>89</sup> Magyarország a lehető legmagasabb

88 Magyarország a Nyílt Kormányzati Együttműködés elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez való csatlakozásáról szóló 1227/2012. (VII. 6.) kormányhatározat.

89 Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet: *Független Értékelési Mechanizmus: Magyarország. Előrehaladási Jelentés 2013–14.* Budapest, 2014.

pontszámmal került be az együttműködésbe.<sup>90</sup> Az OGP további előírásai szerint a részt vevő országok kormányainak az állampolgárokkal és a civil szervezetekkel való konzultáció alapján kétéves időszakra szóló nemzeti akciótervet kell kidolgozniuk. Az akciótervek elkészítése során elvárás, hogy fokozatos, megfelelően alátámasztott előrehaladás legyen érzékelhető az OGP által kiemelkedően fontos területeken („OGP-kihívás”), ami egyben a nyílt kormányzat alapelveinek megvalósulását is kifejezésre juttatja.

A megvalósításért 2014 júniusáig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) felelt, majd az országgyűlési választásokat követően a Belügyminisztérium vette át az NVSZ közreműködésével az OGP-vel kapcsolatos feladatok koordinációját és végrehajtását. Az első OGP-akcióterv kidolgozásában részt vettek szakminisztériumok (Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium) és más állami intézmények (Magyar Államkincstár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem), továbbá civil szervezetek (pl. Társaság a Szabadságjogokért, K-Monitor Egyesület, Transparency International Magyarország). A tervezés és a végrehajtás fázisában a KIM egy minisztériumi munkacsoporton (Koordinációs Munkacsoport) belül együttműködött a szakminisztériumokkal, valamint civil és üzleti szervezeteket hívott meg az akcióterv kidolgozására, amelynek érdekében egy külön szakértői csoportot (Nyílt kormányzati együttműködés munkacsoport) hoztak létre.<sup>91</sup>

A magyar kormány az első OGP-akcióterv keretében 16 vállalást tett, amelyeket a 2013. július 1. és 2015. június 30. közötti időszakban kellett megvalósítani.<sup>92</sup> A megvalósítás hatékonysága érdekében a kormány létrehozta a civil és üzleti szervezetek képviselőiből álló Civil Konzultációs Fórumot (CKF), amelynek működése rendszeres, többoldalú konzultációt tett lehetővé.<sup>93</sup> Végül az OGP-hez kapcsolódó intézményrendszer fontos elemét alkotják a nemzeti akciótervek megvalósítását követő értékelések, amelyek egyrészt a részes kormányok önértékeléséből, másrészt az OGP Független Értékelési Mechanizmusának (Independent Reporting Mechanism, IRM) értékeléséből állnak.<sup>94</sup>

Az első OGP-akciótervre vonatkozó értékelések egybehangzóan megállapítják, hogy a 16 vállalás nagymértékben a kormány 2012-ben elfogadott korrupciómegelőzési programjára épül.<sup>95</sup> A vállalások egy része kifejezetten a programban előírt feladatok végrehajtását szolgálta, amit összekapcsolódott a közszolgáltatások fejlesztésével, a közpénzek hatékonyabb felhasználásával, valamint az integritásirányítási rendszer kialakításával.

Az első OGP-akcióterv önértékeléséhez fűzött civil észrevételek, valamint az IRM által kiadott előrehaladási jelentés szerint a kormány a 16 vállalásából tízet teljesített, a többi esetben további intézkedésekre van szükség (9. táblázat).

90 Érdemes megjegyezni, hogy hazánk a lehetséges 10 pontból 8,24-et ért el a The Economist Intelligence Unit demokráciaindexének „polgári szabadságjogok” kategóriájában. Budapest Intézet: i. m. 21. o.

91 A jelen tanulmánynak nem célja, hogy az akcióterv megvalósításának menetét, körülményeit, alakító tényezőit részletesen elemezze. Erre megfelelő kiindulópont az ISRM-jelentés, amelyet a jövőre nézve érdemes lenne további szakértői panelekkel és a érintettek körében lebonyolított véleményfelmérésekkel árnyalni és kiegészíteni.

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

93 Budapest Intézet: i. m. 31. o.

94 Nyílt Kormányzati Együttműködés. Nemzeti Akcióterv 2013–2014. Önértékelési Jelentés (a továbbiakban: Önértékelési Jelentés). [www.kormany.hu/download/d/34/20000/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si.pdf](http://www.kormany.hu/download/d/34/20000/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si.pdf) (a letöltés ideje: 2015. november 15.)

95 A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat.

<b>Vállalások</b>	<b>OGP-kihívás</b>	<b>Az önértékelési jelentés szerinti teljesítés</b>	<b>Az IRM értékelő jelentés szerint teljesítés</b>
<i>A költségvetési adatok nyilvánosságának javítása.</i>	a közpénzek hatékonyabb kezelése	teljesült	teljesült
<i>A közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása.</i>	a közpénzek hatékonyabb kezelése	teljesült	teljesült
<i>Szabályszerűségi ellenőrzések kiterjesztése a közzétételi kötelezettségek teljesítésére.</i>	nincs meghatározva	korlátozott mértékben teljesült	korlátozott mértékben teljesült
<i>A közbeszerzési törvény, valamint a nemzeti és közösségi költségvetési pénzügyi támogatások rendszerének áttekintése.</i>	nincs meghatározva	teljesült	teljesült
<i>Nyílt ülés tartása önkormányzati vagyongazdálkodási és beszerzési ügyben.</i>	nincs meghatározva	korlátozott mértékben teljesült	korlátozott mértékben teljesült
<i>Önkormányzati testületi nyilvános előterjesztések közzététele.</i>	nincs meghatározva	korlátozott mértékben teljesült	korlátozott mértékben teljesült
<i>Közigazgatási szervek részvételének biztosítása az ÁSZ Integritás Felmérésében.</i>	az integritás erősítése, a közpénzek hatékonyabb kezelése	teljesült	jelentős mértékben teljesült
<i>Integritásirányítási rendszer bevezetése a központi közigazgatásban.</i>	az integritás erősítése, a közpénzek hatékonyabb kezelése	teljesült	jelentős mértékben teljesült
<i>Bejelentővédelmi intézményrendszer létrehozása.</i>	az integritás erősítése, a közpénzek hatékonyabb kezelése	teljesült	teljesült
<i>Érdekérvényesítővel való kapcsolattartás szabályozása.</i>	az integritás erősítése, a közpénzek hatékonyabb kezelése	jelentős mértékben teljesült	teljesült

<i>Az előzetes hatásvizsgálat kibővítése a korrupciós kockázatok elemzésével.</i>	az integritás erősítése, a közpénzek hatékonyabb kezelése	jelentős mértékben teljesült	korlátozott mértékben teljesült
<i>Hivatásetikai kódexek készítése.</i>	az integritás erősítése, a közpénzek hatékonyabb kezelése	teljesült	teljesült
<i>Integritás, korrupció-megelőzés és etikai témájú képzések biztosítása.</i>	a közszféra integritásának, a közszolgáltatások minőségének javítása	teljesült	teljesült
<i>Információszabadsággal kapcsolatos képzési elemek biztosítása az állami szervek képzési rendszerében.</i>	a közszféra integritásának, a közszolgáltatások minőségének javítása	korlátozott mértékben teljesült	korlátozott mértékben teljesült
<i>Tájékoztatókampány indítása.</i>	a közszféra integritásának, a közszolgáltatások minőségének javítása	jelentős mértékben teljesült	korlátozott mértékben teljesült
<i>A korrupciómegelőzés megjelenítése az iskolai oktatásban és nevelésben.</i>	a közszféra integritásának, a közszolgáltatások minőségének javítása	teljesült	teljesült

9. táblázat: Magyarország első OGP-akciótervének vállalásai és értékelése (forrás: a szerző szerkesztése az Önértékelési Jelentés és az IRSM-jelentés alapján)

Az első OGP-akciótervvel összefüggésben észrevételként fogalmazódott meg, hogy a nyílt kormányzat koncepcióját nagymértékben a korrupcióval szembeni fellépésre szűkíti. Az IRM külön felhívta a figyelmet arra, hogy a nyílt kormányzás tágabb fogalom, mint az antikorrupció, szükséges az eddigi intézkedések új, innovatív vállalásokkal történő kiegészítése.

Az értékelések alapján a második OGP-akcióterv vállalásai egyrészt azokat tartalmazzák, amelyek továbbvitele indokolt, másrészt pedig a kormány által 2015 áprilisában elfogadott, a 2015 és 2018 közötti időszak stratégiáját meghatározó Nemzeti Korrupcióellenes Program (NKP) célkitűzéseihez illeszkednek. Az NKP alapvetően az első korrupciómegelőzési program folytatásaként kívánja az államigazgatási szervek, illetve az üzleti szféra korrupcióellenes törekvéseit támogatni. Ezeket a középtávú kormányzati cselekvést lefedő célokat és intézkedéseket egészítik ki a második akciótervben az új, in-

novatív, az új technológiák adta lehetőségek vívmányaira is építő vállalások. Más szóval az akcióterv figyelembe veszi, hogy a nyílt kormányzás tágabb fogalom az antikorrupciós intézkedéseknél.

A második OGP-akcióterv kidolgozásának folyamata 2014 decemberében kezdődött a tervezés ütemtervének kidolgozásával. Ezt követően 2015. január 12-én az NVSZ Korruptiómegelőzési Főosztálya a Belügyminisztériummal együttműködve egyeztetést tartott az érintett állami és civil szervezetekkel és szakértőkkel, amelynek keretében áttekintették az első akcióterv önértékeléséhez fűzött civil észrevételeket, majd javaslatokat fogalmaztak meg az új vállalások kialakítására. Az NVSZ ennek alapján, valamint az IRM előrehaladási jelentés észrevételeit figyelembe véve, az OGP Support Unit által kidolgozott és elektronikus úton elérhetővé tett sablon alkalmazásával vállalásjavaslatokat fogalmazott meg a második OGP-akciótervhez. A vállalási javaslatokat 2015. március 9-én elektronikus úton, első körös, előzetes egyeztetés céljából kiküldték a civil szervezeteknek és a szakértőknek. A beérkezett javaslatok megvitatása és beépítése után – a közigazgatási egyeztetéssel egyidejűleg – széles körű társadalmi egyeztetés vette kezdetét, amelynek során civil szervezetekkel és szakértőkkel újabb személyes és elektronikus úton történő konzultációra került sor. A tervezet a legszélesebb nyilvánosság elérése érdekében a kormányzati portálon, illetve a korruptiómegelőzési tematikus honlapon is megjelent véleményezésre.<sup>96</sup>

Vállalás	Intézkedés	Felelős	Határidő
<i>A helyi önkormányzatok gyakorlatának hatékonyabbá tétele a nyilvánosság biztosításával és a közzététellel kapcsolatban.</i>	Módszertani útmutató kidolgozása, amelynek széles körű alkalmazását országos szinten legalább hét, az önkormányzatok számára szervezett műhelymunka útján kell előmozdítani.	Belügyminiszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter	2016. december 31.
<i>A központi költségvetés és módosításai tervezetének, valamint a végrehajtott költségvetés grafikus bemutatásának fejlesztése.</i>	A naprakész elérhetőséget és közérthetőséget biztosító intézkedések.	Belügyminiszter	2017. május 31.
<i>Az érdekvérvényesítőkkel való kapcsolattartás átláthatóbbá tétele a közszférában.</i>	Útmutató kiadása.	Belügyminiszter és igazságügyi miniszter	2016. június 30.

96 A második OGP akcióterv kidolgozásának folyamatáról részletes információkat ad Magyarország második OGP-akcióterve. Lásd: az 1460/2015. (VII. 8.) kormányhatározat 1. pontja alapján elfogadott akcióterv. Akcióterv Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés Kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól.



<i>Információszabadsággal kapcsolatos képzési elemek biztosítása az állami szervek képzési rendszerében.</i>	E-learning képzés kialakítása és biztosítása az államigazgatási és önkormányzati szervek továbbképzési programjában.	Belügyminiszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter	2016. június 30.
<i>Ismeretterjesztés korrupciómegelőzés témában.</i>	A Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával népszerűsítő tréning-csomag kidolgozása az önkormányzatok és az állampolgárok számára, a további ingyenes felhasználás lehetőségével segítve a civil társadalmi tudatosság kialakulását.	Belügyminiszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter	2016. december 31.
<i>A jogszabály- és stratégia-tervezetek társadalmi egyeztetését támogató honlap kidolgozása.</i>	Felhasználóbarát elektronikus felület kialakítása, amely lehetővé teszi a teljes egyeztetési folyamat nyomon követését.	Miniszterelnökséget vezető miniszter és a belügyminiszter	2016. június 30.
<i>Az önkormányzati testületi ülési jegyzőkönyve, döntések kereshetőségének javítása.</i>	Kísérleti projekt megvalósítása egy nemzetközi szinten már bevált nyílt szabvány bevezetésével.	Belügyminiszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter	2017. május 31.
<i>A rendőri szervek könnyebb elérhetőségét és az állampolgárokkal való jobb kapcsolattartást elősegítő mobiltelefonos alkalmazás kifejlesztése.</i>	Az alkalmazás kidolgozása és hozzáférhetővé tétele.	Belügyminiszter	2017. május 31.

10. táblázat: A második OGP-akcióterv vállalásai és intézkedései (forrás: az 1460/2015. [VII. 8.] kormányhatározat 1. pontja alapján elfogadott akcióterv<sup>97</sup> alapján a szerző szerkesztése)

<sup>97</sup> Akcióterv Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés Kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól.

## Következtetések

Az elmúlt évtized során kialakult fejlesztések és gyakorlati alkalmazások, valamint azok tudományos alapú elemzései és értékelései nyilvánvalóvá tették, hogy nyílt kormányzat olyan innovatív kormányzati stratégiának tekinthető, amely új eszközöket és tudástartalmakat hoz létre a kormányzás hatékonyságának, a gazdasági teljesítményének, valamint a demokrácia minőségének javítása érdekében. Mindez olyan struktúra- és szemléletváltással jár, ami hozzájárul egy új kormányzási mód, az „együttműködő kormányzat” feltételeinek kibontakozásához.

Ennek alapján a nyílt kormányzat komoly innovációs lehetőségeket hordoz magában. Egyrészt illeszkedik ahhoz az általános elváráshoz, miszerint az állam folyamatosan bővülő feladatainak ellátása és a nehezen kezelhető problémák („wicked problems”) kezelése összehangolt, integrált közpolitikai megközelítést igényel. Másrészt szerepet vállal abban, hogy a demokrácia – legalábbis részben – visszatérjen a gyökereihez azzal, hogy több hozzáférést és szélesebb körű befolyásolási lehetőséget biztosít az állampolgároknak az őket érintő ügyekben. Végül, de nem utolsósorban az adatok hozzáférhetővé tétele jelentős társadalmi és gazdasági előnyökkel kecsegtet. Egy valóban egységes, az egész EU-ra kiterjedő digitális piac megteremtésével könnyebbé válhat a belépés a „big data” iparba, amelynek eredménytermékei az állampolgárok számára olcsóbbá és gyorsabban elérhetővé tehetik a közszolgáltatásokat. Fontos, hogy mindez a jövőben egy nagyobb léptékű, a tartós gazdasági növekedést megcélzó európai reformfolyamat részévé váljon.

Az adatokhoz való korlátlan hozzáférés, az „adatok felszabadítása” kétségkívül fontos hajtóereje lehet a gazdaságnak, ám ezzel egyidejűleg számos problémát vet fel az egyéni szabadság és a közjó érvényesülése szempontjából. A jelenleg érzékelhető feszültségeket az egyéni jogok, a piaci érdekek, valamint a közfeladat-ellátás (átfogó értelemben a közjó) szempontjainak figyelembevételével lehet megoldani. Az OGP filozófiája azt sugallja, hogy egyfajta konszenzus kezd kialakulni a nyitott kormányzat értéktartalma és célrendszere körül, ami a közösség erőforrásainak jobb kihasználását, az innovatív megoldások ösztönzését, valamint biztonságosabb közösségek létrejöttét eredményezheti. A gyakorlat mégis azt mutatja, hogy a nyílt kormányzat megvalósításában a hangsúly egyre nyilvánvalóbban a gazdasági növekedésre, az innovációra, valamint az új technológiák és alkalmazások bevezetésére kerül. Az OGP megvalósításának hazai tapasztalatai és eredményei – a kétségkívül megfontolandó kritikák mellett – azt mutatják, hogy a kívánatos egyensúly megtartása szempontjából érdemes volt az első akciótervben a nyílt kormányzás koncepcióját a Jó Állam kialakításához, a közszolgáltatások minőségének javításához, valamint a korrupcióellenes fellépéshez kapcsolni. Ennek bázisán fokozatosan, a többi kormányzati stratégiában rejlő szinergiák feltérképezésével lehet „ráfordulni” az innovatív, a „nyílt adat” koncepciójára építő megközelítések felé, amelyek a gazdasági fejlődést segítő újrahasznosíthatóságot állítják a középpontba.

Végül azt is látnunk kell, hogy a nyílt kormányzat koncepciója szorosan összekapcsolódik a kormányzati képességek és a mérhetőség problematikájával. Előbbi lényeges eleme, hogy egy politikai közösség közös értékeire épülő jövőkép bázisán elősegítse egy kormányzati stratégia és célrendszer megalkotását, továbbá biztosítsa azoknak a tervezési, teljesítménymérési és értékelési mechanizmusoknak a működését és összehangolását, amelyek tényekkel alátámasztva, közérthetően meghatározzák a kormányzati cse-

lekvések révén elvárt eredményeket és hatásokat, azok elérésének időbeli ütemezését, a mérések révén pedig rendszeres visszacsatolást nyújtanak a célokhoz mért előrehaladás mértékéről és szélesebb kontextusáról.

Az utóbbi években nemcsak a nemzetközi szervezetek, hanem egyes nemzeti kormányok (Skócia, Wales, Hollandia, Kanada, Ausztrália, egyes USA-tagállamok) részéről is erőteljes törekvések mutatkoznak arra, hogy fokozott figyelmet fordítsanak a kormányzati teljesítménymérés eredmény alapú (outcome-based) megközelítésére és az ún. nemzeti indikátorok kidolgozására. A nemzetközi szervezetek célja ugyanis elsősorban összehasonlítható adatok, átlagok, trendek, rangsorok bemutatása, stratégiai adatbázisok építése. Adatokat közölnek, de nem adnak közvetlen értékelést, nem reagálnak a sajátos, országspecifikus problémákra, kontextusokra, jelentéseik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek.

Mindezek alapján – a nemzetközi mérések és rangsorok fontosságát elismerve – a nyílt kormányzat összefüggésében is érdemes saját adatbázisok fejlesztésére támaszkodva kialakítani egy saját, autonóm értékelési rendszer folyamatos működtetését, amely ezen az önmagában is többdimenziós hatásterületen rendszeres visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság, a kormányzat minőségének változásairól.

## Irodalomjegyzék

- Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet: *Független Értékelési Mechanizmus: Magyarország. Előrehaladási Jelentés 2013–14*. Budapest, 2014.
- Clarke, A. – Francoli, M.: What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members. *Journal of eDemocracy&Open Government*, Vol 6, No. 3, 2014, pp. 248–266.
- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Open data. An engine for innovation, growth and transparent governance*. Brussels, 12. 12. 2011, COM (2011) 882 final.
- Fejes Zsuzsanna: A „jó állam” államelméleti megközelítésben. In: Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012, 17–35. o.
- Forest, M. – Gutiérrez, M. P. (2012): *The open government partnership as a reference point for reform*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Columbia, 2012.
- Francoli, M.: What makes Government Open? *Journal of e-Democracy&Open Government*, Vol 3, No. 2, 2011, pp. 152–165.
- Goda Szilárd: Nyílt adat és nyílt kormányzat. *Információs társadalom*, 11. évfolyam, 1–4. szám, 2011, 181–187. o.
- Kis Norbert: *A kormányzásminőségének értékilemmái*. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 13–57. o.
- Martin, S. – Foulonneau, M. – Turki, S. – Ihadjadene, M.: Risk Analysis to Overcome Barriers to Open Data. *Electronic journal of e-Government*, Volume 11, Issue 1, 2013, pp. 348–359.
- Meijer, A. – Hoog, J. de – Twist, M. van – Steen, M. van der – Scherpenisse, J.: *Understanding the Dynamics of Open Data from Sweeping Statements to Complex Contextual Interactions*. In: Mila-Gasco, H. (ed.): *Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance*. New York, Springer, 2014, pp. 101–114.
- Noveck, B. S.: „What's in a Name? Open Gov and Good Gov”. *HUFF Post Politics*, www.huffingtonpost.

com/beth-simone-noveck/whats-in-a-name-open-gov-\_b\_845735.html (a letöltés ideje: 2015. november 15.)

Nyílt Kormányzati Együttműködés Nemzeti Akcióterv 2013–2014. Önértékelési Jelentés. [www.kormany.hu/download/d/34/20000/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s.pdf](http://www.kormany.hu/download/d/34/20000/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s.pdf) (a letöltés ideje: 2015. november 15.)

OECD: Open Government: *Fostering Dialogue with Civil Society*, 2003. OECD Publishing.

OECD: *Modernising Government. The Way Forward*. OECD Publishing, 2005.

OECD: *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Publishing, 2011.

Parks, W.: „The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”. *The George Washington Law Review*, 26 (1), 1957, pp. 1–22.

Warsaw Institute for Economic Studies (2014): *Big & Open Data in Europe: a Growth Engine or a Missed Opportunity?* Warsaw, 2014.

Yu, H. – Robinson, D.: „The New Ambiguity of Open Government”. *UCLA Law Review Discourse*, 2012, pp. 180–208.



# Integritásoktatás a közzszolgálati képzésben – az építkező oktatás a fejlődő integritásért

---

DR. PALLAI KATALIN

*A tanulmány a Nemzeti Közzszolgálati Egyetemen integritásoktatási és oktatásfejlesztési gyakorlatának elmúlt éveit abból a szempontból elemzi, hogy mennyiben tudott hozzájárulni a hazai közzszolgálati integritásfejlesztés ügyéhez. Kronológiai sorrendben mutatja be a köztisztviselői integritástréningek, az integritás szakirányú képzés és az egyetemi hallgatók integritásoktatásához kidolgozott tananyagok fejlesztését, kiemelve a legfontosabb módszertani és tartalmi elemeket, ismertetve az Integritás Tudásközpontban és az oktatói együttműködés során létrejött olyan új tartalmakat, amelyek beépültek az oktatásba. A történet vezérfonala a szakmai párbeszéd, amely során különböző paradigmák (pozitivista és posztpozitivista) és szakmai területek (akadémia, szakértők és kormánytisztviselők) részvételével alkotó tudásközösség formálódott, új megközelítések és módszerek születtek. A különböző szakterületek és szakértelmek alkotó párbeszédéből és együttműködéséből olyan integritásoktatási és integritásfejlesztő módszerek körvonalazódnak, amelyek – amennyiben a munka folytatódhat – nemcsak a hazai közzszolgálati környezetben lehetnek a korábbiaknál eredményesebbek, hanem valószínűleg a hasonló problémákkal küszködő környező országoknak is mintát adhatnak.*

## Bevezetés

A kötetben Báger Gusztáv adott bevezetőt a közzszolgálati integritás fogalmához, az integritási kockázatelemzéshez és értékelési módszertanhoz, az OECD integritásirányítási rendszeréhez, és mutatta be azt a holland integritásfejlesztési módszertant, ami a Magyarországon kialakított közzszolgálati integritáselemzési és -fejlesztési megközelítés forrása és alapja volt. A fogalom definiálása során Báger az OECD megközelítésére hivatkozik, amikor azt a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló antikorrupciós szemlélet megfelelő és rugalmas mértékű elegyként határozza meg.

A tanulmányban Báger Gusztáv emellett bemutatta az Állami Számvevőszék által kifejlesztett integritáselemző módszert is, amely kérdőíves formában gyűjti a közzszolgálati szervezetekre vonatkozó olyan információkat, amelyből a korrupciós kockázatoknak való kitétség mértékére és a kontrollrendszer állapotára lehet következtetni, a hasonló tevékenységi körbe tartozó intézményeket pedig össze lehet hasonlítani.

Ez a tanulmány innen veszi fel a fonatalt. A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem integritásoktatási gyakorlatának elmúlt éveit abból a szempontból elemzi, hogy az mennyiben tudott hozzájárulni a hazai közzszolgálati integritásfejlesztés ügyéhez. A 2012 óta lezajlott oktatásfejlesztési munkáról számol be, amelynek célja egyrészt a diákok és köztisztviselők körében az integritás fogalmának és fejlesztési módszereinek megismertetése és jelentőségük elfogadtatása volt, másrészt az integritás tanácsadó képzés kidolgozása és

fejlesztése. E két cél együttesen szolgálja a közigazgatási szervezetekben folyó integritásfejlesztő munkát.

A fejezet bemutatja az oktatásban alkalmazott didaktikai megközelítést és oktatási módszereket, a főbb tartalmi elemeket és azokat a koncepcionális kereteket, amelyek alapján az oktatás folyik.

Az integritásfejlesztés legfontosabb alapvetése, hogy a szabály- és értékalapú eszközök egyensúlyára van szükség. Ez a megközelítés két, minőségében különböző folyamatot feltételez: a szabályok megfogalmazásának, ismertetésének és érvényesítésének és az elköteleződés, a szervezeti kultúra és a normaépítés folyamatát. E szemlélettel összhangban a tanulmányban a bemutatás végig két egymásba fonódó szálon fut: az egyik az alapvetően pozitivistá megközelítésű,<sup>98</sup> hagyományos oktatásfejlesztés szála, amely a tudástartalmak és technikai megoldások fejlesztését és oktatását mutatja be. A másik szál a posztpozitivistá megközelítésű<sup>99</sup> transzformatív oktatás módszere, amelynek célja olyan alkotó párbeszéd létrehozása, amelyben nemcsak a technikák és tudástartalmak, hanem a megközelítések és a képviselők közötti kapcsolatok is formálódnak annak érdekében, hogy minőségében is új tartalmak keletkezzenek.<sup>100</sup>

A tevékenységek bemutatása kronológiai sorrendet követ azért, hogy ne csak az eredményeket tudja érzékelteni, hanem rávilágítson arra az alkotó folyamatra is, amelyben lépésenként formálódott mind a tananyag, mind az azt közvetíteni tudó szakmai közösség is. Erre a folyamatra utal a cím is: „az építkező oktatás”. Ez egy többéves folyamat, ami során nemcsak tartalmi és módszertani elemek épültek egymásra, hanem olyan együttműködés is kialakult különböző – az integritásfejlesztéshez szükséges – szakmák és szakemberek között, ami értékes, új tartalmakat teremtett, továbbá annak lehetőség-

98 A pozitivistá megközelítés szerint a tudomány feladata a valóság racionális, objektív elemzése. Alapvetése, hogy lehetséges az elemzéstől független, kultúrafüggetlen eredmény. A közigazgatásban a pozitivistá elméletek olyan szereplők vagy aktorok koncepciójára épülnek, akik érdekeik szerint cselekszenek és racionális kontrollmechanizmusokkal és ösztönzőkkel befolyásolhatóak. A közpolitikai folyamatban a szakértő szerepe az objektív elemzés, a legjobb megoldások megalkotása és – amennyiben lehetséges – az eredmények mérése. Szempontunkból meghatározó pozitivistá módszerek pl. a kvantitatív elemzés, a racionalista tervezés, a technikai megoldások, a PDCA-ciklus, és a compliance rendszerek.

99 A posztpozitivistá megközelítés túllép a pozitivistá gondolkodási kereten és a közigazgatás-tudományban alkalmazott technikai racionalitáson. Alapfeltevése, hogy a tudás nemcsak objektív alapokon nyugszik, hanem kulturális paradigmák és általuk befolyásolt észlelések, magyarázatok is részei. A tudás és az igazság társadalmi termékek, amelyek közösségi folyamatok során jönnek létre. Az érzékelt valóság is társadalmi termék, ami interakciókon és argumentatív folyamatokon keresztül formálódik. A politológiában az 1990-es évek óta került előtérbe az ún. argumentatív (US)/interpretatív (UK) fordulat, ami a figyelmet a közpolitikai folyamatok elemzésében a kommunikatív folyamatra irányította: a narratívák, értelmezések és jelentések társadalmi valóságot alakító erejére. A tanulmányban a posztpozitivistá módszer a dialógusban formálódó valóság koncepciójára és az argumentatív megközelítésre utal.

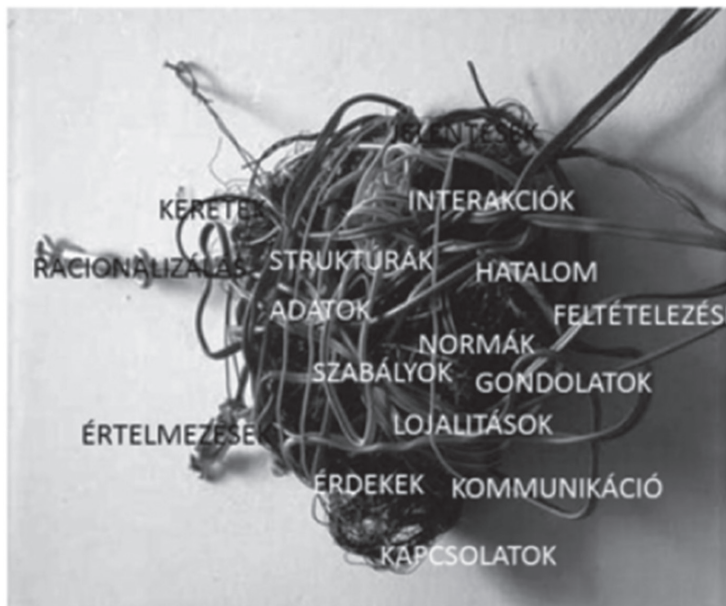
100 A transzformatív oktatás alapvetéseit általában Pestalozzi „Head–Heart–Hand” gondolatára vezetik vissza. A transzformatív oktatás célja nemcsak kognitív, hanem attitűd és viselkedési szinten is hatni. Freire alapvetése, hogy az eredményes kognitív és attitűdváltozás feltétele, hogy a tanuló aktívan részt vehessen a tanulási folyamatban egy olyan térben, ahol oktatók és tanulók együttműködve fedezik fel, validálják a formálódó tudást, és közösen vállalnak felelősséget a tanulási folyamatért. Ilyen folyamatokban a résztvevők személyiségfejlődés, személyes átalakulás és új elköteleződések kialakulásának tapasztalatairól számolnak be. (Fischer, M.: *Transformative Learning in Planning and Policy Deliberation: Probing Social Meaning and Tacit Assumptions*. In: Fischer, F. and Gottweis, H.: *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Duke UP, Durham–London, 2012.)

gét hordozza, hogy lassanként a holland módszer adaptációját meghaladó, új, a hazai viszonyok között, az aktuális problémákra és kihívásokra reflektáló integritásfejlesztési módszertan fejlődik.

Mind e többéves folyamat vezetését, mind bemutatását az a meggyőződés vezeti, hogy olyan komplex problémát, ami a magyar közigazgatásban jelen van, azért nem lehet kizárólag technikai megoldásokkal kezelni, mert nemcsak bűnös egyéni érdekérvényesítésről van szó, hanem a korrupciós jelenségeket gyakran a bevett gyakorlatok, értelmezések, hatalmi struktúrák és kapcsolatok kusza szövedéke támogatja.

## A szervezeti korrupció: a „feszített gubanc”

© Pallai Katalin, 2015



Roza el Hassan: Feszített gubanc, 1995. című alkotásának adaptációja.

### 7. ábra: A szervezeti korrupció mint „feszített gubanc”

Az ábrán látható „feszített gubanc” ezt a kusza szövedéket érzékelteti.<sup>101</sup> A szervezeti integritás fejlesztéséhez ezt a gubancot kell kibogozni. Meggyőződésem, hogy ez csak olyan folyamatban történhet meg, amelyben az érintett szakmák képviselői nem egymás mellett állnak, hanem együttműködnek. A tanulmányban azt a folyamatot mutatom be, ami az integritásképzések fejlesztése kapcsán a tudomány képviselői, gyakorlati szervezeti szakemberek és a személyes és szervezeti kompetenciafejlesztő szakemberek között kialakult. Feltételezésünk az, hogy e folyamat modell lehet a szervezeten belüli integrításelemzésre és fejlesztésre is.

<sup>101</sup> Róza el Hassan műalkotása az acélsodronyból készült gubanc. A feliratokkal alakítottam a korrupció jelképévé, hogy megjelenítsem mindazokat a dolgokat, amiket alakítani kell az integritásfejlesztési folyamatban.



## Az integritás tanácsadó képzés indítása

2012-ben az ÁROP 2.1.21 *Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése* kiemelt projekt keretében került kialakításra az Integritás tanácsadó szakirányú képzés első tananyaga (ITSZK 1.0). Mivel a tananyag kidolgozásának idején ennek az új területnek még nem volt se elfogadott szabályozása, se gyakorlata, se a szakirány vezetői, se az oktatók számára nem voltak tisztázottak a célok, a tananyagba az integritásfejlesztéshez kapcsolódó tudományterületek oktatása került, alapvetően hagyományos, pozitivisták megközelítésben. (Három kommunikációs készségfejlesztő blokkal kiegészítve.)

Mire az első két évfolyam 121 hallgatója végzett, az 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet meghatározta az integritás tanácsadó feladatait, és 2013 során a kinevezett tanácsadók már gyakorlati tapasztalatokat is szereztek. A képzés tapasztalatai és a kinevezett integritás tanácsadók munkatapasztalatai adták a további fejlesztések egyik alappilléret.

## Köztisztviselői hivatásetika és integritástréningek

A fejlesztés másik alappillére a szintén az ÁROP 1.1.21 projekt keretében 2013 tavaszán kidolgozott köztisztviselői *Közszolgálati etika és integritás és Integritásmenedzsment* című tréningek voltak, amelyeken 7362 köztisztviselő vett részt a projekt ideje alatt.

### *Az oktatásmódszertani megközelítés*

A tréningek célja az érzékenyítés volt: a köztisztviselők széles körével megismertetni és elfogadtatni az integritás alapú megközelítést. Ezt a célt – a tananyag kidolgozójaként – kettős didaktikai kihívásként értelmeztem: egyrésztől közérthetővé és befogadhatóvá kellett tenni egy nehezen megragadható, holisztikus<sup>102</sup> megközelítést, amely a gyakorlatban folyamatos elemzést és komplex fejlesztő munkát igényel, másrésztől olyan diszkurzív<sup>103</sup> érték- és attitűdformáló folyamatot kellett indítani, amelynek során a résztvevők képesek közösen reflektálni az általuk ismert, az integritást sértő gyakorlataikra, és – felelősséget vállalva – keresni saját lehetőségeiket, helyüket az integritásfejlesztő folyamatban.<sup>104</sup> A módszertanban így a posztpozitivisták megközelítésű transzformatív oktatás kapott kulcsszerepet, amit nemzetközi elemzők is „innovatív tanulási folyamatnak” értékeltek.<sup>105</sup>

102 A szaknyelvben alkalmazott holisztikus kifejezés széles körben elterjedt: a teljességet megragadó, a lényeges alkotóelemeket egyszerre és azok összefüggéseit szem előtt tartva értékelni és kezelni törekvő megközelítés.

103 A diszkurzív módszerek a politikatudományban a kilencvenes évektől kerültek előtérbe, a posztpozitivisták megközelítés módszertanához tartoznak. Lényegük, hogy a résztvevők a párbeszéd, a közös értelmezés, a jelentéstudajdonítás során hozzák létre a számukra észlelhető valóságot.

104 A módszertan részletesebb bemutatását lásd: Pallai Katalin: A tréningek szerepe az integritásoktatásban. *Társadalom és Honvédelem*, 2015/ 1. szám, 27–43. o.

105 *Magyarország-melléklet az EU Antikorrupció Jelentéséhez*. Brüsszel, 2014.2.3. COM(2014) 38 final.

## **Elméleti megalapozás és koncepcionális keretek**

A tananyag 2013-ban kidolgozott első változata alapvetően még a nemzetközi szakmai szervezetek (OECD,<sup>106</sup> Integrity Action, Transparency International) és neves kutatók (Cressey, Klitgaard, Presson) által kidolgozott koncepcionális keretekre, azok rendszerezésére, vizualizálására és az alkalmazáshoz gyűjtött nemzetközi esetekre épült. Más szervezetek integritástréningjeihez képest két fontos új elem került be a tréningbe: a demokratikus értékek és elvek közös, rendszerszerű értelmezéséből levezetett közigazgatási integritásfogalom és a legújabb nemzetközi antikorrupciós irodalomban is megjelenő kollektív akció problémájának<sup>107</sup> koncepcionális kerete az integritásfejlesztés akadályainak elemzéséhez.<sup>108</sup>

A tréningek során a kiindulópont a korrupciós helyzetek és az etikai dilemmák elemzése volt, amiken keresztül a résztvevők mintákat kaptak mind a korrupcióelemzéshez, mind a felelős etikai mérlegeléshez. Az integritásfogalom bevezetése a demokratikus értékekre és elvekre építve jelent meg a tréningeken, míg az integritásépítési eszköztár közös esetelemzések és megoldások során épült össze. A tréningek erejét a résztvevők és trénerek véleménye szerint a keretek rendszerbe illesztése, a logikus felépítés és a gyakorlatok során kialakuló diszkurzív<sup>109</sup> folyamat adta.<sup>110</sup>

## **Az eredmények**

Bár általánosan elterjedt gyakorlat, hogy a tréningek után csak résztvevői elégedettséget vizsgálnak a szervezők, meggyőződésem, hogy a tevékenység integritásához az is hozzátartozik, hogy ellenőrizzük: a tréningek teljesítették-e céljukat, azaz a résztvevők antikorrupciós tudásának és attitűdjének formálását.<sup>111</sup> Ezért a szokásos résztvevői véleményeket és elégedettséget összegző kérdőívek helyett a tréningek kezdetén és vége után kitöltött kérdőívekkel mértük a résztvevők tudás- és attitűdváltozását. A 7632 résztvevő válaszainak független elemző általi értékelése azt mutatta, hogy a tréning alatt a kérdőívben szereplő meghatározóan fontos négy tudás- és négy attitűdkérdésben szignifikáns elmozdulásokat értünk el. Egyetlen olyan kérdés volt, amelyben az elmozdulás néhány tréner csoportjaiban (és ettől a teljes mintára számított átlagban is) – bár nagyon kis mértékben, de – nem a megcélzott irányba történt.<sup>112</sup> Bár az eredmény, hogy volt egy kérdés, amelyben néhány trénernek nem sikerült a megfelelő irányba vezetni a részt-

106 Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD).

107 Persson A. et al.: Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 2013/ 3. pp. 449–471.

108 Az elméleti alapokról bővebben lásd: Pallai Katalin – Kis Norbert: „A teljesség felé”. Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 2014/ 2. szám. 170–173. o.

109 A fogalom magyarázatát lásd az előző lábjegyzetekben!

110 Siklaki István: *Az ITK integritás-tréningjeinek hatása a közigazgatási vezetők munkájára és gondolkodására*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Integritás Tudásközpont, Budapest, 2015.

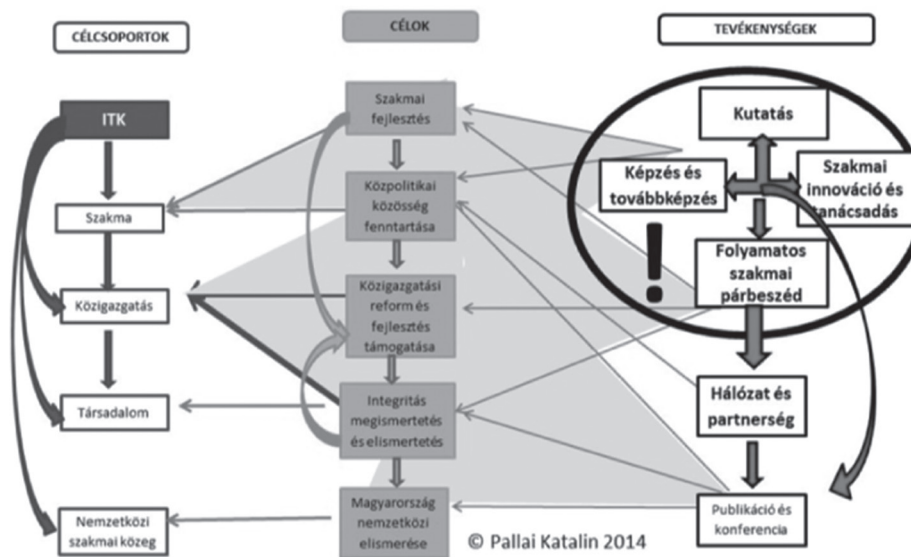
111 E gondolat részletes kifejtését lásd: Pallai Katalin – Gregor Anikó: *‘Impact assessment of public integrity training workshops for civil servants’*. Paper presented at the EGPA (European Group for Public Administration) Annual Conference, Toulouse, 26. August 2015.

112 Gregor Anikó készített független elemzést a tréningek alatt keletkezett kérdőívek eredményeiről: Gregor Anikó: *Tréning hatásvizsgálat*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Integritás Tudásközpont, Budapest, 2015.

vevőket, nem öröm, az a tény mégis nagyon fontos, hogy készült olyan elemzés, amely ezt megmutatja, és alkalmas az elmozdulások finomabb szerkezetének az elemzésére is, mert így azonosítani lehet a további fejlesztés feladatait. Az adatok részletes elemzése sok más fontos adalékot is szolgáltatott a módszertan továbbfejlesztéséhez.<sup>113</sup>

## Az Integritás Tudásközpont szerepe a képzések fejlesztésben

A 2013. december 9-én a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kezdeményezésére a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, az Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet (Intézet) keretén belül intézeti munkacsoportként megalakult Integritás Tudásközpontot (ITK) teremtett lehetőséget az eddig bemutatott két pillér összekapcsolására. Az ITK számára egy potenciális szakmai közösség magját az integritás szemléletét Magyarországra bevezető szakembereken túl a képzett integritás tanácsadók és trénerek jelentették. E háromféle szakemberi kör kapott meghívást közreműködésre az ITK működési koncepciójának kidolgozásában. A kidolgozott működési koncepció szerint a központ két legfontosabb szerepe a tudásközösség formálása és a tudásgyűjtő és -megosztó központként való működés lett.<sup>114</sup> A 8. ábra az ITK működési koncepciójából származik, az ITK céljainak és tevékenységeinek rendszerét mutatja. Látható, hogy a központban a fő tevékenységek: a kutatás, az oktatásfejlesztés, a szakmai innováció és a szakmai párbeszéd áll, ami a tudásközösség alapja.



8. ábra: Az Integritás Tudásközpont koncepciója

<sup>113</sup> Gregor Anikó adatalemzése alapján készült szakmai elemző tanulmány: Pallai–Gregor: i. m.

<sup>114</sup> Pallai Katalin: *Integritás Tudásközpont – koncepció. Tanulmány.* ÁROP 2.1.11 projekt. Budapest, 2014.

## ***Szakmai közösségépítés***

Az ITK-nak 2014 során kulcsszerepe volt abban, hogy összefogja a formálódó szakma aktív tagjait: szakértőket, integritás tanácsadókat, integritástréningeket. Műhelybeszélgetések és szakmai rendezvények adtak teret a képzések és integritástanácsadói tapasztalatok folyamatos értékelésére, a formálódó jó gyakorlatok megosztására. Ez a szakmai párbeszéd – bár tartalmában különbözött a tréningek alatt folyó párbeszédtől – hatásában hasonló volt azok transzformatív hatásához. A beszélgetések során nemcsak a nézőpontok formálódtak és a tapasztalatok kapcsolódtak egymáshoz, hanem a résztvevők egymás elköteleződését is erősítették. A szervezetekben általában egyedül dolgozó integritás tanácsadók visszajelzései alapján ezeknek a megerősítő találkozásoknak nagy jelentősége volt szakmai fejlődésükben.

A kialakuló szakmai közösség az egyetem számára is fontossá vált a későbbiekben is, mert az egyetemi oktatók alapvetően elméleti és koncepcionális tudását közvetlenül kapcsolta össze a legfrissebb gyakorlati tapasztalatokkal, és az egyetemhez vonzott olyan gyakorlati szakembereket, akik, mint látni fogjuk, később fontos szerepet töltek be az oktatásfejlesztésben.

## ***Tudástár és tudásmegosztás***

Az ITK tudásgyűjtő és -megosztó tevékenységének is fontos szerepe volt az integritásképzések továbbfejlesztésében. A központ szisztematikusan gyűjtötte a hazai integritásfejlesztési kihívások szempontjából fontos nemzetközi szakirodalmat, és lehetőségei szerint magyarra fordította a legfontosabb gondolatokat. Emellett hazai jó gyakorlatokról írt esettanulmányokkal, kutatásokkal dokumentálta a hazai integritásfejlesztés eredményeit, saját oktatási anyagokkal bővítette az integritásoktatás eszköztárát. A 2014 ősztől megújult tréningek során az ITK termékei közül a hazai esetek és a hazai környezethez kapcsolódó oktatófilm a tréningek kulcselemei lettek, amelyek fontosságát a résztvevők is visszaigazolták.

Az ITK első éve alatt létrejött tudástár és a formálódó tudásközösség meghatározó erőforrássá vált az integritásoktatás továbbfejlesztése során.

## **Az integritástréningek továbbfejlesztése – a „saját” tartalom kialakulása**

### ***Integritástréningek beépítése a közszolgálati továbbképzésbe***

Az ÁROP-projektből<sup>115</sup> finanszírozott képzések után az *Integritásmenedzsment* és a *Közszolgálati etika és integritás* tréningek beépültek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Intézetének (VTKI) szakmai továbbképzési programkínálatába. Emellett 2014 nyarán az oktatásfejlesztés szempontjából még két fontos lépés történt. A VTKI lehetőséget teremtett a tréningek módszertanának továbbfejlesztésére még a szeptemberi kezdés előtt és – a nagyszámú érdeklődő miatt – gyakorló integritás tanácsadók tréneri képzésére, bevonására az oktatásba. Mint később látni fogjuk, mindkét elem nagyon fontossá vált a továbbfejlesztésben.

115 ÁROP: Államreform Operatív Program.

### Az új koncepcionális keret

Bár a tréningeket nyomon követő és hatásukat elemző kutatások azt mutatták, hogy a módszertan hatásos, az ITK környezetében zajló szakmai párbeszéd több olyan részletkérdést pontosított, ami 2013 tavaszán, a tréning tananyagának fejlesztésekor még fel sem vetődött. Az ITK működési koncepcióját megalapozó szakirodalmi kutatás pedig szélesítette a látóteret és segítette a koncepcionális keret szintetizálásában. A továbbfejlesztés során kialakult a közszolgálati integritásfogalom tiszta, érthető és átadható magyarázata, etikai mérlegelési gyakorlatokból levezetett integritás magyarázat, az azt összegző és bevezető ábrázolás, képlet és definíció.

## SZERVEZETI INTEGRITÁS



© Dr Pallai Katalin, 2014

9. ábra: A szervezeti integritás felépítése

Az összegző ábrázolás a 9. ábrán látható. Ennek fő üzenete, hogy az integritás a működőképes szabályalkotás és a dolgozók személyes elköteleződéseinek erőterében formálódik. Az ábrában elől látszó piramis azt a koordinációt jelenti, amelynek során a szervezeti szabályok, a szervezeti értékek és célok, a szakmai és szervezeti megfontolások összehangolódnak. Azt mutatja, hogy az integritáshoz egyrészt olyan szabályrendszer szükséges, ami egyrészt a demokratikus értékeken és elveken nyugszik, megfelel a szervezeti értékeknek és céloknak (a függőleges nyíl alsó része), másrészt a szervezetben dolgozó különböző szakmák és szervezetvezetési rendszerek követelményeinek is eleget tesz (jobb oldali vízszintes nyíl). Ennek az elől látható piramisnak a felső része azt jelzi, hogy a közszolgálati integritás akkor valósul meg, amikor nemcsak a szabályrendszer konzisztens, hanem a szervezeti kialakult gyakorlatok is az értékek és szabályok megvalósulását szolgálják, így a megállapodott közcéloknak megfelelő eredményeket hoz-

nak létre. A háttérben levő piramis a dolgozók személyes integritását ábrázolja hasonló formában. Ennek a piramisnak a négy szintje a dolgozók személyes értékeit, elfogadott szabályait, viselkedéseit és döntéseit jelenti. A piramison látható vízszintes nyíl azt jelzi, hogy a szervezet integráns működéséhez arra is szükség van, hogy a munkatársak személyes integritását, „piramisait” közel hozzuk a szervezet integritás piramisához: megtörténjen az értékek összehangolása és a munkatársak elköteleződése a szervezeti szabályok, gyakorlatok és az eredményes cselekvés mellett. Az integritásfejlesztés feladata a két „piramis” építése és összetolása.

A továbbfejlesztett tréningmódszertanban ezt az integritás-felfogást építjük fel a tréning elején, ezt összegezzük az integritásképletünkben:  $I = \text{ö} (\text{SZ} + \text{K} + \text{E})$ .<sup>116</sup> Az integritásképletben szereplő három elem a Szabály ( $\uparrow$ ), a Kompetencia ( $\leftarrow$ ) és az Etika ( $\rightarrow$ ) az ábrán szereplő három nyílra felel meg. A képlet szerint ezek összehangolása („ $\text{ö}$ ”) jelenti az integritást.

A fő üzenetet, ábrázolást és képletet az első órákban a résztvevőkkel közösen építjük fel, majd ebben a keretben elemezzük az eseteket, mutatjuk be az integritásfejlesztő eszköztár működését és az egyes hatások összefüggéseit. Ez a keret alapvetően az integritásrendszer-fejlesztés belső összefüggéseit segít megértetni. Abban is segít, hogy a tréningen részt vevő munkatársak saját lehetséges helyüket és szerepeiket azonosítani tudják az integritásfejlesztésben.

Mivel az új tréningeken a fő üzenet – miszerint az integritás a működőképes szabályalkotás és a dolgozók személyes elköteleződéseinek erőterében formálódik – nemcsak verbálisan jelenik meg, hanem vizuális és képletszerű ábrázolásban is szintetizálódik, a legfontosabb tartalmat kik-i olyan formában viheti haza, ami számára megragadható és emlékezetes marad.

### ***Hazai esetek és oktatófilm***

Az ITK termékei arra is lehetőséget adtak, hogy a tréningekbe már hazai jó gyakorlatokat is beemeljünk, hazai oktatófilmen keresztül is elemezni tudjunk néhány elterjedt közigazgatási integritásdeficitet.<sup>117</sup> Ezek az elemek abban segítenek, hogy a reflexiót és a párbeszédet a konkrét hazai lehetőségek és kihívások felé irányítsa.

### ***Tanácsadók bevonása a képzésbe – ugródeszka a továbblépéshez***

A 2014 őszen indult VTKI-képzések harmadik fontos hozadéka az volt, hogy lehetőség nyílt a korábbi trénernek mellé – akik különböző területekről érkezve, az integritásoktatásba az ÁROP-projekt során kapcsolódtak be – kiképzett és gyakorló integritás tanácsadók csatlakozása is, akik külön tréneri felkészítón ismerkedtek meg a tananyaggal és az oktatási módszerrel.

<sup>116</sup> A képletben I: az integritás; E: Etika; Sz: Szabályok; K: kompetenciák és az „ $\text{ö}$  (...)” e három elem összességét jelenti. A képlet maga nem egyedi újítás. Hasonlókat más etika- és integritásoktatási programok is használnak. Tartalma azonban egyedi, a kapcsolódó vizualizálást és a didaktikai folyamatot is 2014 őszen alakítottuk ki.

<sup>117</sup> Az integritásfejlesztés során integritásdeficitnek nevezünk minden olyan jelenséget, amely során az egyéni, a szervezeti vagy a nemzeti integritásrendszer sérül.

A gyakorló tanácsadók az oktatásba bekapcsolódva beléptek egy értelmezési körbe, az átvett didaktikai modell beépült saját gondolkozásukba és munkájukba is, és aki engedélyt kapott a VTKI-tól a módszerek és anyagok használatára, azokat a saját szervezetén belüli képzéseibe is átvette. Ezzel a modellek elkezdtek több csatornán keresztül terjedni. Ez oda vezethet, hogy a VTKI továbbképzéséről a szervezetbe visszaérkező köztisztviselő és a szervezeten belüli képzésen részt vevő ugyanazt a nyelvet és értelmezési keretet érti, ezen keresztül értelmezi helyzetét és szervezetét. Az argumentatív megközelítés<sup>118</sup> szerint az értelmezési keretek ilyenfajta terjedésének komoly jelentősége van együttműködő rendszerek megalapozásában.

A gyakorló szakemberek bekapcsolódása – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – arra is esélyt adott, hogy az oktatás és használat során a tanácsadók tovább is gondolják a kapott modelleket. A következő fejezetében látni fogjuk, hogy a gyakorló tanácsadók szakértelmére és közreműködésre is szükség volt ahhoz, hogy a tananyagfejlesztés során kialakult új koncepcionális keret, a piramisábra és a hazai kihíváshoz újraalkotott kép-let a szervezeti belső kommunikációba és szervezeti kockázatelemzésbe beilleszthetővé válhasson.

## **Az integritás tanácsadó képzés továbbfejlesztése**

2014 tavaszán, részben az integritás tréningek továbbfejlesztésével párhuzamosan elindult az ÁROP-projekt során kifejlesztett integritás tanácsadó képzés továbbfejlesztése is. Erre azért volt szükség, mert a korábbi tananyag még a terület szabályozása előtt készült. 2014-ben már nemcsak két végzett évfolyam hallgatóinak a tapasztalata, hanem a ki-nevezett integritás tanácsadók munkatapasztalata is rendelkezésre állt. Emellett az ITK keretében elindult akciókutatás fókuszcsoportos beszélgetéseinek témája is a tanácsadói munka volt, így a fókuszcsoportokon résztvevő közigazgatási vezetők véleményét is megismerhettük az integritás tanácsadói rendszer aktuális működéséről és potenciális lehetőségeiről.<sup>119</sup>

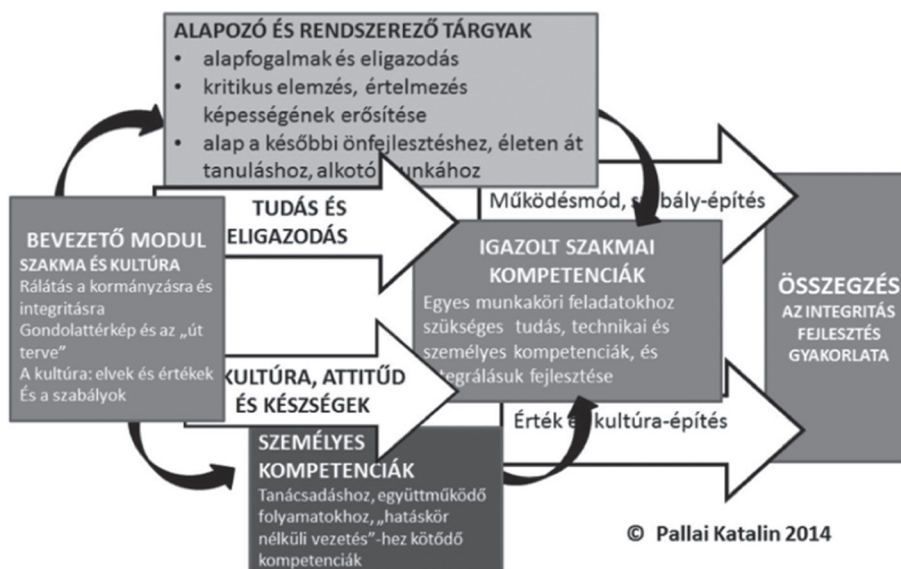
A képzés célja nem változott: olyan közigazgatási szakemberek képzése, akik azonosítani és elemezni tudják a szervezet korrupciós és integritáskockázatait, kezdeményezni tudják a korrupció megelőzésével, valamint az integritásirányítási rendszer kiépítésével és működtetésével járó szervezetfejlesztési feladatok megvalósítását. Változás csak a feladatok ellátásához szükséges kompetenciák meghatározásában volt. Kiindulópont egyrészt az integritásszemlélet alaptétele volt, miszerint a szabály és érték alapú eszközök alkalmazásának egyensúlyára kell törekedni, másrészt az a tapasztalat, hogy a magyar integritásfejlesztés messze előrébb tart a szabály alapú, mint az érték alapú eszközök alkalmazásában. A koncepció kialakításában részt vevő szakértők abban meg tudtak egyezni, hogy a konkrét szakmai feladatokban való technikai jártasság megteremtése mellett az integritás tanácsadókat a vezetői tanácsadói és szervezetikultúra-fejlesztő szerep betöltésére is fel kell készíteni. Ehhez személyes tanácsadói és folyamatirányítói kompetenciáikat is fejleszteni kell. Így a pozitivistá megközelítésű technikai kompetenciák mellett ebben a fejlesztésben is megjelent a posztpozitivistá komponens, az értéképítéshez elengedhetetlen személyes kompetenciák és az argumentatív módszerek.

118 Lásd a korábbi lábjegyzetet erről!

119 Siklaki: i. m.

## Az új oktatási koncepció

Az új oktatási koncepció nemcsak a képzés tartalmi továbbfejlesztését célozta, hanem a megváltozott tartalmi célok miatt a módszertani váltásra is javaslatot tett. A posztgraduális szakirányú képzés számára a meghatározó, részben elméleti tárgyakon és alapvetően frontális oktatáson alapuló hagyományos egyetemi oktatási módszer helyett korszerű, kompetenciaalapú szakmai továbbképzési módszert javasolt, amelynek központjában az 50/2013. (II. 25.) kormányrendeletben meghatározott munkaköri feladatok során alkalmazandó szakmai kompetenciák gyakorlatközpontú fejlesztése állt. A képzés célja e feladatok szakszerű elvégzéséhez nyújtani egyrészt a szükséges mértékben elmélettel is megalapozott szemléletet, koncepcionális eligazodást és gyakorlati tudást, másrészt fejleszteni az integritás tanácsadói (vezetői és etikai tanácsadói) és szervezeti értéképítő szerephez szükséges személyes kompetenciákat.



10. ábra: A továbbfejlesztett integritás tanácsadó szakirányú képzés felépítése

A 10. ábra mutatja, hogy az új koncepcióban az oktatás két szálon indul: a kognitív tudást és készségeket fejlesztő alapozó tárgyakkal, amelyek a tanácsadók eligazodását, kritikus gondolkodási és elemzési készségeinek fejlesztését szolgálják; és a személyes kompetenciátárgyaknak a megközelítést, az attitűdöt, kultúrát és viselkedést formáló tevékenységeivel. Cél, hogy mire a hallgatók a szakmai gyakorlati tárgyakhoz érnek, mind a racionális szabály alapú, mind az érték- és kultúraépítő megközelítéseket be tudják fogadni, tudják érzékelni és később megvalósítani az eredményes integritás fejlesztéshez szükséges egyensúly érdekében.



## A tananyagfejlesztési folyamat

Már a bevezetőben szó volt róla, hogy az ott „feszített gubancként” ábrázolt, szervezeti korrupciós gyakorlatokból és integritásdeficittekből álló probléma együttes „kicsomózásához” komoly együttműködésre van szükség a szervezeten belül a különböző szakterületek és döntési szintek képviselői között. A továbbfejlesztett oktatási koncepció ilyen folyamat kezdeményezésére is szerette volna felkészíteni a hallgatókat, és a tananyagtervezés során hasonló együttműködést tervezett kialakítani az oktatók között is. A kezdetől nyilvánvaló volt ugyanis, hogy az oktatók csak munkás, együttműködő folyamatban juthatnak el a koncepció lényegét jelentő közös fogalmakhoz/szakmai szótárhoz, integrált tartalomhoz és a gyakorlat szempontjából is releváns, interdiszciplinális<sup>120</sup> megközelítésű tárgyakhoz. A másik nyilvánvaló tény volt, hogy a szakmai kompetenciátárgyakhoz mindenképpen gyakorló szakemberekre is szükség van. E két feltétel tette szükségessé, hogy nyílt pályázat keretében keressük meg azokat az oktatókat, akik egyrészt rendelkeznek az integritásfejlesztéshez szükséges különböző kompetenciákkal, másrésztől vállalni tudják az integrált tananyag kifejlesztéséhez szükséges hosszú munkát.

A pályázat alapvetően átrendezte az oktatók összetételét: megnövekedett a gyakorló szakemberek aránya, és olyan új oktatók is bekapcsolódtak a fejlesztésbe, akik addig egyáltalán nem ismerték egymást, mert az integritás szemlélet magyarországi adaptációjának és megismertetésének különböző fázisaiban és tevékenységeiben működtek közre.<sup>121</sup> Az oktatók alapvetően három csoportba sorolhatók: az elméletben jártas egyetemi oktatók, a gyakorlati szakemberek és olyan trénerként is dolgozó szakemberek, akiknek komoly tapasztalata volt a tanácsadásban, az interaktív és transzformatív módszerek alkalmazásában és az együttműködő folyamatok építésben. Kezdetől nyilvánvaló volt, hogy e három szakértelem csak közösen szülhet integrált tartalmat és új, használható megoldásokat. Abban, hogy a sokféle tudás és megközelítés képviselőinek nagy része mára kezdi egymás nyelvét és szemléletét érteni, és olyan tartalmakat alkot, amelyek tudásaikat összekötik, kulcsszerepe volt az argumentatív módszerekben és folyamattervezésben is jártas oktatóknak. Ők vállalták a vezérszerepet az oktatói műhelyek során az oktatók együttműködésének katalizálásában, mutattak mintákat oktatóknak és hallgatóknak egyaránt arra, hogyan lehet nagyon sokféle elköteleződés és nézőpont között alkotó párbeszédet generálni.

Bár a pályázati kiírásnak is része volt, hogy az oktatók részt vesznek a közös tananyagfejlesztésben, az egyes oktatók lehetőségei és aktivitása is különböző volt. Talán az is oka lehet ennek, hogy ez a tananyagfejlesztés alapvetően különbözik a szokásos gyakorlattól. Így a hasonló transzformatív folyamatról korábban tapasztalatot nem szerzett oktatók még nem pontosan érzékelik a folyamat menetét és lényegét. Ők lassúnak és nehézkesnek érzékelhetik a tananyagfejlesztést. E tanulmány megírásáig már az ötödik, egy- vagy többnapos oktatói műhelyen van túl a csapat. Az utolsó két műhely alatt azok között az oktatók között, akik végig jelen voltak, meg is történt az ún. transzformatív áttörés, ami-

120 Több tudományterület megközelítésének, módszereinek, tudásának vagy fogalmainak összekapcsolásával, vegyítésével elemzi az összefüggéseket és hoz létre új tartalmakat.

121 A pályázat eredményéről szóló kutatásról készített elemzést lásd: Pallai Katalin: *Impact of culture on the results of a tender for faculty for a post-graduate education program: the role of sense making, expectations and networks of potential teachers*. Paper presented at the IASIA (International Association of Schools and Institutes of Administration) Annual Conference, Paris, 08. July 2015.

ben a résztvevők és paradigmáik össze tudtak kapcsolódni. Ez egyrészt egyes területeken olyan új megközelítéseket, tartalmakat és módszereket teremtett, amelyek ígéretesek abból a szempontból, hogy következményük lesz a szervezeti integritásfejlesztő gyakorlatra is, másrészt az összekapcsolódás tapasztalata olyan élmény volt a résztvevőknek, ami remélhetően kitart a tartalom és módszerek szubsztantív összeillesztéséig, ezzel pedig egy olyan integrált képzési tartalom kifejlesztéséig, amire kevés példa van. Tudatosan nem azt írom, hogy a végleges tananyag elkészültéig, mert egy kialakuló szakma esetén nem kérdés, hogy a tananyagoknak később is folyamatosan formálódnia kell.

### ***Szemelvények a legújabb eredményekből***

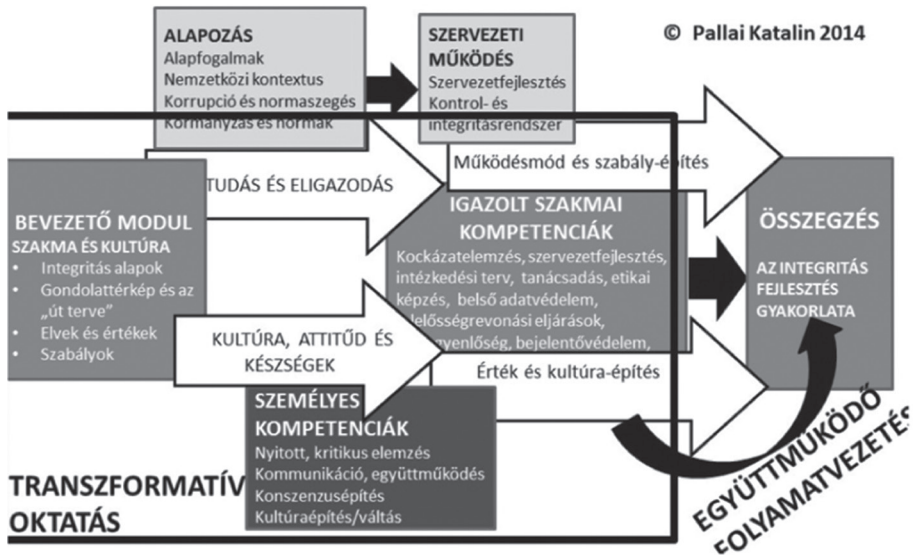
Ez a tanulmány nem ad lehetőséget az integritásoktatás és -fejlesztés gyakorlata számára is releváns, formálódó, új módszerek és megoldások részletes bemutatására, ezért csak két olyan, egymáshoz szorosan kapcsolódó eredményt emelek ki, amelynek alkalmazásáról már visszajelzéseink is vannak.

Az egyik érdekes fejlemény az, hogy az integritástréningekhez az NKE fejlesztésben kidolgozott új integritásábrára és -képlet, amiről korábban írtam, egy formálódó, új szervezeti kockázatelemzési gyakorlat alapjává vált. Dobos Csaba, a Pest megyei Kormányhivatal integritás tanácsadója, aki a képzésen az integritási kockázatelemzés és intézkedési terv készítése tárgyakat oktatja, dolgozott ki olyan kockázatelemzési és intézkedéstervezési módszert, ami az általa a trénerképzés során megismert a képletre és az alkotó párbeszédre vonatkozó tapasztalatokra épül. A fejlesztés alatt álló módszer szerint a képlet rendszerében olyan együttműködő kockázatelemzési és -kezelési folyamatot lehet indítani, ami – mint minden korrekt részvételi folyamat – egyszerre segíti a problémák komplex elemzését (az ún. személyes és helyi tudások összegzését), a folyamatban részt vevő munkatársak rálátását a problémák összefüggéseire (rendszer gondolkodás), a hatásos beavatkozások megtervezését és a megvalósítás koordinálását. Az integritás tanácsadó szakirányú képzés tananyagának már része ez a módszer, így a szakon oktató és tanuló kollegákkal folytatott párbeszédben is formálódik. Ha ez a módszer végleges formájában összeáll és belép a közigazgatási szervezetek gyakorlatába, az együttműködő folyamat minőségében más hatást fog gyakorolni a szervezetre, mint a korábbi ÁSZ kérdőív kitöltése vagy más kérdéssorokra alapozott kvantitatív kockázatelemzési módszerek.

A másik – az előzővel szorosan összefüggő – új fejlesztés középpontjában az együttműködő, sokszereplős elemzési folyamat módszertana áll. A személyes kompetenciafejlesztő modulokban a korábbi tananyagban is szereplő asszertív és együttműködő kommunikáció és konszenzusépítés az új tananyagban egyrészt argumentatív<sup>122</sup> eszköztárral (pl. történetek alkalmazása, a meggyőzés és befolyásolás eszközei) és a tanácsadásban alkalmazott különböző kommunikációs stílusok tudatosításával, gyakorlásával egészült ki (Heron-modell), másrészt olyan technikai elemek oktatásával, amelyek az együttműködő problémamegoldási és közpolitikai folyamatok vezetése során alkalmazhatóak. Az eszköztár célja, hogy a tanácsadókat felkészítsük arra: a kockázatelemzés és fejlesztés aktuális zárt gyakorlata helyett szélesebb szervezeti munkafolyamatokat tudjanak indítani, egyrészt azért, hogy a bevont szereplők tudása hasznosulhasson,

<sup>122</sup> Lásd erről a korábbi lábjegyzetet!

másrészről azért, hogy táguljon az egyes intézkedések megvalósítása mellett elkötelezett, egymásban bízó szervezeti aktorok<sup>123</sup> köre. Ez az egyetlen lehetőség a korábban említett kollektív akcióprobléma típusú helyzetek kezelésére.<sup>124</sup> Ez az elem szorosan kapcsolódik az – eddig leginkább csak célként megfogalmazott, de a hazai gyakorlatban nem alkalmazott – szervezeti integritást elemző csoport gondolatához.<sup>125</sup>



11. ábra: A továbbfejlesztett oktatás egy lehetséges hatás

## Az egyetemi hallgatók integritásoktatása

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen az integritásoktatás területén történt egyik legfontosabb változás az, hogy integritásoktatás az egyetem 2014-ben elfogadott új tantervében már olyan kötelező tárggyá vált, amely a lehető legmagasabb óraszámot és kreditértéket kapta. A tárgyat a Közigazgatás-tudományi Kar minden mesterszakos hallgatójának fel kell vennie. Tartalmi felépítése előadásokra és gyakorlati órákra osztott. Az előadások során a hallgatók alapvetően a tanácsadói képzés alapozó és koncepcionális tárgyai közül a legfontosabbakat hallgatják, természetesen egyszerűsített formában. A szemináriumokat képzett integritástrénernek és tanácsadók tartják tréning formájában. A szemináriumi órák során a hallgatók a korábban kifejlesztett köztisztviselői tréningek néhány érzékenyítő, attitűd- és szemléletformáló gyakorlata mellett a felkészültségükhez illesztett további gyakorlatok során vitatják meg a korrupcióval és integritással kapcsolatos gondolataikat, a trénernek által behozott új koncepcionális kereteket és a gyakorló szakemberek által megosztott közigazgatási tapasztalatokat. A kétféle tevékenység – előadás és szeminárium – így kiegészíti egymást.

123 Az aktor a cselekvésre képes szereplőt jelenti.

124 Persson: i. m.

125 Benkő János: *Belső kontrollrendszerek*. Tankönyv az integritás tanácsadó szakirányú képzéshez. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, VTKI, Budapest, 2015.

## Zárszó

Idén tavasszal az OECD által rendezett rangos *Integrity Week* (integritás hét) című rendezvényen az integritásfejlesztéssel kapcsolatos esetek megbeszélése során a leggyakrabban ismételt szó véleményem szerint az együttműködés volt. A közigazgatás-tudomány egyik legjelentősebb éves rendezvényén, a *European Group of Public Administration* (EGPA)<sup>126</sup> éves konferenciáját idén nyáron Geert Bouckaert<sup>127</sup> azzal a gondolattal nyitotta meg, hogy a közigazgatás fejlesztésben a legnagyobb kihívás a különböző paradigmák közötti hidak megteremtése: a különböző tudományágak és szakmák paradigmái, a tudomány és gyakorlat paradigmái és a nemzeti és regionális paradigmák között. Mindkét gondolat abból ered, hogy a XXI. század komplex kihívásaival szemben olyan megoldásokra van szükségünk, amik a szakmák határain, a paradigmák közötti párbeszédben és együttműködésben születnek.

A tanulmányban a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen az integritásoktatásban és tananyagfejlesztésben az elmúlt években lezajlott folyamatot mutattam be nagy vonalakban. A részletek a lábjegyzetekben szereplő többi publikációban olvashatóak. Számomra a történet vezérfonala a paradigmák (pozitvista és posztpozitvista) és szakmai területek (akadémia, szakértők és kormánytisztviselők) összekapcsolásával, a képviselőik együttműködése során születtek. Olyan folyamatokban, amelyekben alkotó szakmai párbeszéd alakult ki, ami lehetővé tette, hogy különböző területekről érkező szakemberek egymás szakmai világába belépjenek, a gondolataikat és módszereiket összefűzzék. Meggyőződésem, hogy az elindult szakmai munkában nemcsak hidak, hanem szinergiák alakulnak, amik – ha a munka folytatódhat – esélyt adhatnak arra, hogy olyan, az aktuális kontextusunkban eredményt hozó integritásoktató és -fejlesztő módszerek alakulhassanak, amelyek valószínűleg a hasonló problémákkal küszködő környező országoknak is mintát adhatnak.

Ehhez azonban szükséges továbbra is fenntartani a kapcsolatot az elmélet, a gyakorlat és az őket összefűző alkotó párbeszéd folyamata között. E hármas a mi munkánkban olyan, mint egy háromlábú szék, aminek mindhárom lábára szükség van: a koncepcionális tisztaságra, a színvonalas technikai kompetenciákra és az alkotó folyamatra. E három elem szinergiájának szépségét tapasztalják meg a fejlesztő folyamatban részt vevő aktív oktatók, erre képezzük az integritás tanácsadókat – és remélhetően ez kerül be a szervezetekbe az integritáselemzés és -fejlesztés, a szervezeti integritás erősítésére. Azonban amit itt leírtam, csak egy ígéretes folyamat kezdete. Reméljük, folytatás is lesz!

126 Neves nemzetközi közigazgatás-tudományi szervezet. Magyarul: A Közigazgatás Európai Csoportja.

127 Geert Bouckaert: Keynote speech. EGPA Annual Conference, Toulouse, 26. August 2015.

## ***Irodalomjegyzék***

- Pallai Katalin – Kis Norbert: „A teljesség felé”. Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 2014. No. 2. 167–181. o.
- Katalin Pallai – Anikó Gregor: *Assessment of Effectiveness of Public Integrity Training Workshops for Civil Servants*. Paper presented on EGPA (European Group for Public Administration) Annual Conference, Toulouse, 2015. 26. August. 2015.
- Benkő János: *Belső kontrollrendszerek*. Tankönyv az integritás tanácsadó szakirányú képzéshez. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, VTKI. Budapest, 2015.
- Siklaci István: *Az ITK integritástréningjeinek hatása a közigazgatási vezetők munkájára és gondolkodására*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Integritás Tudásközpont, Budapest, 2015.

# A korrupció elleni harc Magyarországon a Jó Állam Jelentés tükrében

BOZSÓ GÁBOR

*A tanulmány a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által fejlesztett, tudományosan megalapozott kormányzati teljesítményértékelő indikátorrendszert, a Jó Állam Jelentést, annak a korrupció elleni harcra, a közzolgálat integritására és a közigazgatás átláthatóságára vonatkozó következtetéseit foglalja össze. A jelentés elméleti kerete az állami kapacitások vizsgálatára irányul, melynek lényege, hogy a kormányzat milyen potenciális intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi és védelmi képességekkel rendelkezik az állami célok, stratégiák és szakpolitikák végrehajtása érdekében. Az integritásért folytatott és a korrupció elleni harc teljesítményelvű, kvantitatív és kvalitatív vizsgálata ebben a keretrendszerben mint kormányzati képesség értékelendő.*

*A tanulmány tudományos értéke ennek a stratégiai közpolitikai célnak a vizsgálata a Jó Állam (nemzeti) indikátorrendszerének metodológiáján keresztül.*

*A tanulmány tartalmi elemeiben és módszerében áttekinti a jó kormányzáshoz kapcsolódó fogalmi kereteket, a jelentés szakmai (hatásterületi) és statisztikai módszertanát, valamint a korrupció elleni harc kormányzati képességének mérhetőségére vonatkozó, releváns tudományos eredményeket. A tanulmány hangsúlyos eleme az indikátorrendszer közvetlen és közvetett mutatókkal történő keresztmetszeti értelmezése, a módszertan továbbfejlesztése, valamint a kutatás következő szakaszában tervezett empirikus, országos, lakossági véleményfelmérés javasolt percepciók érzületmutatóinak értékelése.*

*A jelentés egyik használati értéke a komplex problémák, a „makacs ügyek” multidimenziionális megközelítése, mely az összetett szakpolitikai kérdések egyik lehetséges kormányzati döntéstámogató eszköze.*

## Bevezetés

Az olaszországi Siena egyik tanácstermének a falát Ambrogio Lorenzetti allegorikus freskói díszítik a jó és a rossz kormányzásról. Az itáliai trecento kiemelkedő művészetét a városvezetők 1338-ban bízták meg a Sala dei Nove terem festményeinek elkészítésével. A freskó bemutatja a kormányzás hatásait a város és vidék népére, alakjai megszemélyesítik a korabeli államelméletet és a helyi hatalmi viszonyokat. A jó kormányzás falképpen egy erőt és hatalmat sugárzó, ősz hajú, szakállas férfi látható, aki az uralkodás jelképeit viselve trónon ül. Ő a közösség vagy Bonum Commune, a közjó megtestesítője. Felette a három szakrális, isteni erény: Fides, Spes, Caritas (hit, remény, szeretet). Mellette állnak a jó kormányzás emberi erényei női alakban: Prudentia, Fortitudo, Temperantia és Justitia (okosság, lelki erősség, mértékletesség és igazságosság, vagyis a négy „sarkalatos erény”<sup>128</sup>), a másik oldalon pedig Magnanimitas, a nagylelkűség és Pax, a béke szere-

128 Pieper, Josef: *A négy sarkalatos erény*. Budapest, Vigilia Kiadó, 1996.

pelnek. A terem másik falán a rossz kormányzat allegóriája látható. Középpontjában a Tiranosz, vagyis zsarnok ül, körülötte a különböző bűnöket megszemélyesítő nőalakok: a három teológiai erény ellentétei: Avaritia, Vanagloria és Superbia (fösvénység, hiúság és gőg), melyet a rossz kormányzat hatásait kifejező Crudelitas, Proditio, Fraus, Furor, Divisio és Guerra (kegyetlenség, hazaárulás, csalás, düh, széthúzás és háborúskodás) kísér. Megállapíthatjuk, hogy a jó kormányzás biztonságot, igazságosságot és gazdagságot jelent a város és a vidék polgárai számára, míg a rossz kormányzás elnyomást, békétlenséget és nyomort hoz rájuk.<sup>129</sup>

A tanulmány célja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által fejlesztett, tudományosan megalapozott kormányzati teljesítményértékelő indikátorrendszert és annak következtéseit összefoglaló Jó Állam Jelentés 2015 (a továbbiakban: Jelentés) bemutatása.

## Fogalmi keretek

Napjainkban a jó állam és a jó kormányzás fogalmi keretei szorosan összekapcsolódtak. A fogalomkör történeti kiindulópontja az ókori gondolkodókhoz vezethető vissza, akik számára a jó állam az igazságosság eszméjét jelentette. A középkori utópiák a humanizmust, az észszerűséget és igazságosságot tartották a tökéletes állam fő értékeinek, a felvilágosodás államelméleteit a hatalomgyakorlás szerződéses viszonyrendszere határozta meg, majd eljutunk a XX. századi jogállami kerethez, melynek paradigmája az államnak a jog uralma alá való helyezése. Napjainkban a jó állam a jó kormányzás szinonimájává vált, melyet az határoz meg, hogy az ország kormánya milyen hagyományok, értékrend és intézményrendszer szerint irányít.<sup>130</sup>

A Világbank a következőképp határozza meg a jó kormányzás fogalmát: „Hagyományok és intézmények összessége, melynek révén a hatalmat (authority) egy adott országban gyakorolják. Ez magába foglalja (a) azt a folyamatot, melynek révén a kormányokat kiválasztják, ellenőrzik és lecserélik; (b) a kormány azon képességét (capacity), melynek révén hatékonyan tud megfelelő szakpolitikákat megfogalmazni (sound), megvalósítani és (c) a polgárok és az állam által tanúsított tisztelet a gazdasági és társadalmi kapcsolataikat szabályozó intézmények iránt.”<sup>131</sup>

A magyar közigazgatás-fejlesztés stratégiai dokumentuma, a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a jó államot összekapcsolja a közjó szolgálatával.

„Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.

A közjó fogalma, hogy

1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé és védelmet nyújt;

2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;

129 Nagy Márta: Ambrogio Lorenzetti: A Jó Kormányzás Allegóriája – erényábrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik. *Acta Academiae Pedagogicae Agriensis*, Nova Series Tom. XXXIV., Eszterházy Károly Főiskola Történelemtudományi Intézete, 2007.

130 Fejes Zsuzsanna: A „jó állam” eszmetörténeti alakváltozásai. *Jogtörténeti Szemle*, 2013:(3-4), 17–26. o.

131 Kis Norbert: *A kormányzás minőségének értékdimenziói*. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás: nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 13–56. o.

3. az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjoelem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.<sup>132</sup>

A 2008-ban kezdődő gazdasági és pénzügyi válság felerősítette a kormányzástani<sup>133</sup> és államtudományi gondolkodást. Ez a folyamat – a modern államot érő globális kihívásokra válaszként – a hanyatló kormányzás és a vállalati módszereket alkalmazó „új közmenedzsment” (New Public Management) felfogása, valamint a kormányzást kollektív és demokratikus folyamatként megközelítő nézőpont (governance) helyett az állam közhatalmi felelősségének és feladatainak hangsúlyozása felé tolódott el (government). Ez vezetett az állam megerősítésének felismeréséhez, a kormányzás államközpontú (state centric) megközelítéséhez.<sup>134</sup>

Az új, államközpontú szerepfelfogás kiindulópontja az állam autonóm mivoltának elfogadását jelenti. A pénzügyi és gazdasági válság, illetve annak kezelése megerősítette azt a paradigmát, hogy a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban. Ez nem jelenti a társadalomtól való elkülönülést, éppen ellenkezőleg: az állam autonómiája széles körű társadalmi beágyazottság, a társadalom különféle szereplőivel, szervezett érdekcsoportjaival történő párbeszéd, valamint az ebből nyert felhatalmazás alapján és birtokában szolgálja a gazdasági-társadalmi fejlődést.<sup>135</sup>

A nemzetközi gyakorlatban meghonosodott és széles körben alkalmazott alapfogalmak közül az *állami kapacitást* magyarázó tényezőnek tekintjük arra vonatkozóan, hogy milyen potenciális képességekkel rendelkezik az állam az általa vállalt politikák működtetése és végrehajtása érdekében. A *kormányzati képesség* fogalma alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő alkalmazását és/vagy fejlesztését értjük.<sup>136</sup>

Az állam mint szervezet hatékonyságának és teljesítményének értékelésében egyre inkább felerősödött a kormányzati teljesítmény *mérésének* az igénye. A kormányzás jóságának, minőségének megítéléséhez a nemzetközi szervezetek hatásokat és eredményeket mérő indikátorrendszerekkel közelítenek, melyek célja időben és térben összehasonlítható adatok, átlagok, trendek, rangsorok bemutatása, a nyomon követés és egy stratégiai információs adatbázis építése.<sup>137</sup> Ezeknek az indikátoroknak számos típusát különböztethetjük meg. Vannak az eredményeket és a hatásokat (output – outcome) vizsgáló mu-

132 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program 2012 (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012. 9. o., <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (a letöltés ideje: 2015. 11. 10.)

133 Erről lásd még: Kaiser (2014), Vértesy (2012), Friwaldszky (2012), G. Fodor–Stumpf (2008).

134 Kis Norbert – Szenes Zoltán – Vajda András – Tálás Péter – Schweickhardt Gotthilf – Fejes Zsuzsanna – Klotz Péter – Csóka Gabriella: *Biztonság és bizalom a kormányzásban*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely, ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. 294 o. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014. 13–47. o.

135 Kaiser Tamás: Bevezető. Jó Állam Jelentés 2015.

136 Kaiser, 2015.

137 Kis (2014a): 20. o.



tatók; beszélhetünk a kemény statisztikákról, a puha, azaz véleményeket és érzelteket mérő mutatókról vagy a szakértői értékeléseken alapuló mérőszámok eltérő jellemzőiről; az aggregált és kompozit indikátorokról.<sup>138</sup>

A korrupció elleni harc legújabb kori trendjének és módszerének kulcsszava az integritás, mely 2011-től a magyar kormány antikorrupciós intézkedéseinek gyűjtőfogalmává is vált. Ezt erősíti az Oxford English Dictionary-ben megjelenő definíció is: „A korrupció a közszolgáltatások nyújtása és közfeladatok ellátása során az integritás megsértése vagy kiüresítése megvesztegetés vagy jogtalan előnyszerzés révén.”<sup>139</sup>

Az integritás szó a latin *in tangere* és *integer* szavakból ered, amelyek jelentése: érintetlen, egész. Tehát olyan személyt vagy jelenséget értünk alatta, amely sértetlen, feddhetetlen, tiszta. A fogalmat Báger Gusztáv nyomán négy területen érdemes megközelíteni. A személyek (közszolgálati tisztviselők) feddhetetlenek, ha tiszteletben tartják a jó közigazgatás értékeit és normáit. Integritásuk értékelésekor nem csupán a megvesztegethetetlenségük követelmény, hanem olyan más értékek is vizsgálандók, mint a szakmai felkészültség, a pártatlanság, az elfogulatlanság, a jogszabályok betartása, a közösségi érdekek előtérbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben, az erkölcsi feddhetetlenség, a becsületesség, az őszinteség, a közvetlenség, a semlegesség, a megfontoltság, a megbízhatóság, az ügyfélcentrikusság, a tisztelet, az objektivitás és az illet tudás. A szervezetek integritásának számonkérése is ugyanezek mentén történik, kiegészítve azzal, hogy kötelesek mindent megtenni az alkalmazottaik integritásának megőrzése érdekében, más szóval hogy ellen tudjanak állni a kísértésnek. Ezt a jól kialakított szervezeti struktúra és szabályrendszer, a példamutató vezetői magatartás, valamint a továbbképzések képesek elősegíteni. A harmadik aspektus az intézményi kapcsolatok, a kapcsolattartás integritása, melyet az intézményközi kapcsolatrendszerben érvényesülő személyi és szervezeti integritás szintézise ad. A negyedik, rendszerszintű (makroszintű) integritás a legabsztraktabb szint, mely a közigazgatási rendszer egészére kiterjedő integritási értékek és elvek megvalósulásának a követelménye.<sup>140</sup>

A tanulmánykötet más fejezetei átfogó mélységgel tárgyalják az integritás és az antikorrupció tudományos kereteit és nemzetközi aspektusait, így itt csak röviden, a témánkhoz kapcsolódó mértékben térünk ki ezek fogalmi kereteire.

„A kormányzás primér jellemzője a kormányzati bizalom és a korrupcióval kapcsolatos kormányzati érzület.”<sup>141</sup> A rossz kormányzásban a közérdek és a közjavak felett a magánérdek uralma, azaz a korrupció jelenik meg. A jó állam egyik fő feladata a korrupció elleni küzdelem, az állam intézményeinek és a tisztviselők integritásának megőrzése.

A nemzetközi felmérések széles és változatos palettáját példázandó érdemes kiemelni néhányat a közelmúlt korrupciós és átláthatósági kutatásainak eredményeiből. A korrupcióval kapcsolatos véleményeket és érzelteket vizsgálta 2013-ban az Eurobarometer felmérése. Ebben a megkérdezettek 89%-a szerint a korrupció széles körben elterjedt probléma Magyarországon (európai uniós átlag: 76%); 19% érezte úgy, hogy a minden-

138 Kaiser Tamás: *A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája*. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 57–95. o.

139 *Oxford English Dictionary*. Oxford University Press, 2010.

140 Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 61. o.

141 Kis (2014): 15. o.

napi életben érinti őt a korrupció (EU-átlag: 26%); a magyarok 13%-a állította, hogy vártak már el tőle kenőpénzt (EU-átlag: 4%).<sup>142</sup> Más nemzetközi szervezetek neves országértékelő rangsorai is élénken foglalkoznak a korrupcióval és az átláthatósággal. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet<sup>143</sup> által kiadott kormányzati körkép bizalmi indexe<sup>144</sup> 5 százalékpontos általános csökkenést mutat valamennyi vizsgált ország átlagában. A nemzetközi adótanácsadó cég, az Ernst&Young felméréséből, melyet a hazai közepes és nagy gazdasági társaságok között végeztek, kiderül, hogy ha a megkérdezettek egy üzleti partnere korrump üzleti ajánlattal állna elő, csupán 6% tenne feljelentést. Továbbá csak 18%-uk szerint jelent érdemi kockázatot a korrupció, és 55% tartja korrupciónak a hűtlen kezelést (azaz a sikkasztást), miközben ezek nemzetközi átlaga 37 és 85%.<sup>145</sup>

## A Jelentés előzményei

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) fontos feladatának tartja, hogy objektív, tudományos alapú tudásbázist létrehozva hozzájáruljon a modern állam és a hatékony nemzeti közigazgatás feltételrendszerének és működésének megteremtéséhez. Az NKE-n 2014. január 1-jével kezdte meg a működését a Jó Állam Kutatóműhely. Ennek első hat hónapjának feladata a kiválasztott hatásterületeken létrehozni a kutatási hálózatot, mely feltérképezi a jó kormányzás és annak hatékonysága mérhetőségének korábbi kutatási eredményeit, valamint tudományosan megalapozott módszertan szerint kialakítja a Jó Állam mérésére alkalmas nemzeti indikátorrendszert.<sup>146</sup> A kutatási eredményeket az egyes hatásterületeken felállított munkacsoportok széles bázisú, nyílt, szakmai műhelybeszélgetéseken vitatták meg, május 28-án pedig tudományos konferencián ismertették az NKE megújult főépületében, a Ludovikán.<sup>147</sup> Az eredményeket *A Jó Állam mérhetősége* című kötet tanulmányai összegezték. Az elméleti és módszertani keretek bázisán értelmeződtek a Jó Állam egyes hatásterületeihez kapcsolódó, kiválasztott fő- és részindikátorok, amelyeknek az összefoglalását az egyes háttér tanulmányok melléklete tartalmazza.

Mindez megteremtette a kutatás következő szakaszának alapját, amelynek legfontosabb célkitűzése a Jelentés rendszeres kiadását megalapozó, operacionalizált mérés, valamint a hozzá kapcsolódó értékelés és visszacsatolás.<sup>148</sup>

142 Kis Norbert – Pallai Katalin: A teljesség felé: Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 2014, 59:(2) 167–180. o., [www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/a-teljesseg-fele-integritaskepzes-es-kutatas-a-nemzeti-kozszoalgalati-egyetemen/kisn-pallaik-2014-2.pdf](http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/a-teljesseg-fele-integritaskepzes-es-kutatas-a-nemzeti-kozszoalgalati-egyetemen/kisn-pallaik-2014-2.pdf) (a letöltés ideje: 2015. 11. 10.)

143 Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.

144 OECD: *Government at a Glance*. GoG, 2013.

145 Ernst&Young 13<sup>th</sup> Global Fraud Survey, 2014.

146 Kaiser Tamás – Kis Norbert: *Bevezető*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok, 294 o. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014. 8–11. o.

147 Konferencia a Jó Állam mérhetőségéről. Budapest, 2014. 05. 28., <http://uni-nke.hu/hirek/2014/05/28/konferencia-a-jo-allam-merhetosegerol> (a letöltés ideje: 2015. 11. 10.)

148 *A Jó Állam mérhetősége* című tanulmánykötet bemutatója. Budapest, 2014. 10. 16., <http://ktk.uni-nke.hu/hirek/2014/10/16/bemutattak-a-jo-allam-merhetosege-cimu-tanulmanykotet> (a letöltés ideje: 2015. 11. 10.)

Az 1602/2014. (XI. 4.) kormányhatározat, az *Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja* egyes intézkedéseivel kapcsolatban a kormány egyetértését fejezte ki az NKE államtudományi felsőoktatási intézménnyé történő alakításával. E kiemelt feladat végrehajtására az NKE Szenátusa 114/2014. (X. 15.) számú határozatával megalapította az Államtudományi Intézetet (ÁTI), mely kutatóműhelyei révén az államtudományok területén végez kutatásokat, a meglévő és az újonnan előállított eredményeket szintetizálja, integrálja. A Jó Állam Kutatóműhely (JÁK) az Államtudományi Intézet keretei között folytatja kutatásait.<sup>149</sup>

A kormányzati hatékonyságmérések tudományos megalapozását jelentő első kutatási szakasz után került sor az operatív, mérési és értékelési tevékenység eredményeként a Jelentés összeállítására.

A Jó Állam indikátorrendszerének létrehozásával egy olyan tudományos megalapozottságú kormányzati értékelési és mérési módszertan kifejlesztése volt a cél, mely egy nemzeti indikátor-keretrendszert alkotva és működtetve alkalmas a nemzeti kormányzati hatékonyság rendszeres értékelésére.

A Jelentést az Államreform Bizottság két olvasatban tárgyalta, és megfontolandó kritikái megállapítások mellett támogatóan kezdeményezésnek ítélte, mert egy évente ismétlődő mérés megbízható visszacsatolást jelenthet a kormányzati képességekről.

## A Jelentés módszertani keretei és szerkezete<sup>150</sup>

A Jelentés egy 150 mutatót tartalmazó strukturált indikátorrendszer, melynek nem célja a nemzetközi teljesítménymutatók és rangsorok eredményeinek megisméltése és normatív szemléletének a követése, az ezen alapuló versenyelvű, összehasonlító megközelítés. Elméleti alapvetése, hogy a kormányzati teljesítménymérés elválaszthatatlan az adott ország történelmi hagyományaitól, gazdasági-társadalmi helyzetétől, speciális adottságaitól és problémáitól, valamint az ebből következő vagy ezekre reagáló kormányzati célkitűzésektől.

Szerkezetét tekintve a hierarchikus indikátorrendszert négy szint alkotja. A legfelső (1) szinten a jó állam *absztrakt jelensége* található. A következő szint a *hatásterületek* (2), melyek a gazdaság, a társadalom és az államigazgatás szempontjából fontos szektorok összekapcsolódását fejezik ki. Ezek egyrészt külön-külön is megragadhatók, másrészt együttesen átfogó és egyben is mérhető képet adnak a Jó Állam működését alapvetően meghatározó kormányzati képességekről.<sup>151</sup> A JÁK által kialakított indikátorok a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit az alábbi 6 hatásterületen mérik:

1. Biztonság és bizalom a kormányzatban, amely alatt a társadalom és a gazdaság szereplőinek az ország kormányzásába vetett bizalmát értjük. A hatásterületen belül a biztonságot tekintjük olyan mérhető faktornak, amely a bizalomra vonatkozó értékelő következtetéseket alapoz meg.<sup>152</sup>

<sup>149</sup> Kaiser 2015.

<sup>150</sup> A fejezet a Jó Állam-kutatások háttéranyagaira támaszkodva készült. A háttéranyagok szerzője, a kutatás vezetője Dr. Kaiser Tamás, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tanszékvezető egyetemi docense.

<sup>151</sup> Kaiser 2015.

<sup>152</sup> Kis et al.: 2014a.

2. Közösségi jóllét, amely az objektív realitásokkal (anyagi feltételek, közszolgáltatások és életminőség) és a szubjektív jólléttel (elégedettség) is foglalkozik.<sup>153</sup>

3. A pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség hatásterület azt vizsgálja, hogyan hozható összefüggésbe a kormányzás eredményessége a gazdaság sikeres működésével, elsősorban a gazdasági-pénzügyi stabilitás és versenyképesség területén a nemzetközi elemzéseket figyelembe véve, de úgy, hogy a magyar gazdaság felzárkózása és versenyképességének növelése érdekében kitűzendő célokhoz rendeljen a célok felé történő elmozdulást mérő indikátorokat.<sup>154</sup>

4. A fenntarthatóság hatásterület a természeti és környezeti mutatók mellett a gazdasági-társadalmi fejlődés mutatóival is foglalkozik.<sup>155</sup>

5. A demokrácia terület a fogalom legfontosabb komponenseit (verseny, részvétel, sajtó- és szólásszabadság, jogállamiság) és a rá ható kormányzati képességeket vizsgálja.<sup>156</sup>

6. A hatékony közigazgatás hatásterület munkacsoportja a kutatási terület lehatárolásakor a közigazgatás egy szűken értelmezett fogalmát vizsgálta: az állami működést infrastruktúraszerűen kiszolgáló igazgatási gépezetet.<sup>157</sup>

A szerkezetre visszatérve a harmadik szintet (3) a *dimenziók* alkotják. Ezeknek a feladata az egyes hatásterületeken belül 5 alterületre osztva megragadni a legfontosabb, már jól körülírható jelenségeket. Egy dimenzió lehet homogén, azaz a rendszerbe bevont mutatók valójában egy azonos területre vonatkozó különböző mérőszámok, de lehet heterogén is, mivel a kormányzás hatásterületei és alterületei (dimenziói) nem egységesek, ezért további részterületekre bonthatók. A hat hatásterület mindegyike öt dimenzióra oszlik, így összesen harminc dimenzióban vizsgálhatjuk a kormányzati képességeket és azt, hogy mely területeken tapasztalunk erősödést, hol van szükség fejlesztésre (12. ábra).

A negyedik (4) szint az egyes dimenziókhoz tartozó indikátorokból áll. Az összes társított indikátor együttese alkotja az indikátorrendszert. A dimenzióként kiválasztott öt indikátor struktúrája módszertanilag is hierarchikus. Az indikátorrendszer 6 hatásterületén meghatározott 30 dimenzióban főindikátorokat határoztak meg. A mutatórendszer felépítésének alsó, legszélesebb szintjét a főindikátorokat leíró, azok kiszámítására is al-

153 Báger Gusztáv – Kelemen Rita – Kiss Norbert Tamás – Szabó Ildikó: *Közösségi jóllét*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 49–88. o.

154 Csath Magdolna – Alföldy-Boruss Márk – Györpál Tünde – Nagy Balázs – Taksas Balázs: *Pénzügyi stabilitás és versenyképesség*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 89–139. o.

155 Bukovics István – Bessenyei Mónika – Szakács Gábor – Rakonczai Éva: *Fenntarthatóság*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 141–166. o.

156 Fejes Zsuzsanna – Pál Gábor – Szentpéteri Nagy Richárd – Kiszelly Zoltán: *Demokrácia*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 167–231. o.

157 Cserny Ákos – Kádár Krisztián – Fekete Leticia – Kowalik Tamás – Tózsá Réka – Ugrósy Márton: *Hatékony közigazgatás*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 233–266. o.

kalmas részindikátorok alkotják. A főindikátor kiemelése a többi indikátor közül azt a célt szolgálja, hogy legyen egy olyan mutató, amely leginkább képes az adott dimenzió jellemzőit megragadni. A főindikátor a hierarchiában, súlyában nem áll a részindikátorok fölött, úgy is mondhatjuk, hogy csak első az egyenlők között.

Mindezek alapján a Jelentés struktúráját egy 6x5x5-ös, mátrixszerű táblázat alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt (egy fő- és négy rész-) indikátor tartozik.

Az indikátorrendszer igen széles, holisztikus képet nyújt a kormányzati képességekről, ami a mutatók heterogenitásában nyilvánul meg. A kutatás szakértői részben ezert elvetették a nagy Jó Állam-kompozitmutató, az index számítását. Az összesítésekre a leginkább homogén egységet, a dimenziót tartották a legalkalmasabbnak, így a hatásterületi munkacsoportok szakértői a hat hatásterület valamennyi dimenzióját háromfokú skálán (erősödés, optimista várakozás, fejlesztendő) értékelték, melyet egy jól áttekinthető, saktáblára emlékeztető ábrában, a Jó Állam-mozaikban (12. ábra) foglaltak össze.

Dimenzió	1	2	3	4	5
<b>Hatásterület</b>					
<b>B. Biztonság és bizalom a kormányzatban</b>	+	++	+	++	+
<b>K. Közösségi jóllét</b>	++	-	++	++	+
<b>G. Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség</b>	++	-	-	+	-
<b>F. Fenntarthatóság</b>	+	+	++	-	-
<b>D. Demokrácia</b>	+	++	++	+	-
<b>H. Hatékony közigazgatás</b>	+	+	-	++	nincs adat

Jelmagyarázat:

++	<b>Erősödés</b>	+	<b>Optimista várakozás</b>	-	<b>Fejlesztendő</b>
----	-----------------	---	----------------------------	---	---------------------

12. ábra: A Jó Állam-mozaik (forrás: Jelentés, 5. oldal)

A Jelentésből megállapítható: a mutatók idősorait és változásait vizsgálva az indikátorrendszer alkalmas arra, hogy a kormányzás „irányítópultjává” váljon, mely a kormányzati képességek folyamatainak értékelésekor eredménytáblaként képes a kormányzati intézkedésekről visszajelzést adni és azt közpolitikai eszközként támogatni a jövőbeni döntéseket.

Ugyanakkor nem törekszik az állami működés teljes spektrumának feltérképezésére, nem akarja az egyes szakágazatok teljesítményét részleteiben mérni (azokat nem helyettesíti), nem kívánja a teljes statisztikai mutatórendszert feldolgozni, ezzel szemben objektív, alapos, de még érthető, átlátható mutatórendszert szeretne alkotni.

A kiadvány a legszélesebb nyilvánosság számára készült, tehát azt az akadémiai, a kormányzati és a civil szférának a figyelmébe ajánlják a szerzők.<sup>158</sup>

<b>B. BIZTONSÁG ÉS BIZALOM A KORMÁNYZATBAN</b> .....	<b>6</b>
B.1. Külső biztonság.....	8
B.2. Közbiztonság és katasztrófavédelem .....	12
B.3. Jobbiztonság.....	16
B.4. Kormányzati közbizalom és átláthatóság.....	20
B.5. Létbiztonság.....	24
<b>K. KÖZÖSSÉGI JÓLLÉT</b> .....	<b>28</b>
K.1. Jövedelmi helyzet.....	30
K.2. Társadalmi kirekesztettség .....	34
K.3. Egészségügyi és szociális védőháló .....	38
K.4. Foglalkoztatottság és oktatás .....	42
K.5. Egyén a társadalomban .....	46
<b>G. PÉNZÜGYI STABILITÁS ÉS GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG</b> .....	<b>50</b>
G.1. Pénzügyi stabilitás .....	52
G.2. Gazdasági diverzifikáltság .....	56
G.3. Beruházás és humán tőke .....	60
G.4. Innováció.....	64
G.5. Termelékenység és hatékonyság .....	68
<b>F. FENNTARTHATÓSÁG</b> .....	<b>72</b>
F.1. Éghajlatváltozás .....	74
F.2. Természeti erőforrás gazdálkodás.....	78
F.3. Környezeti terhelések.....	82
F.4. Fenntartható gazdaság – okonómia.....	86
F.5. Társadalom fenntarthatóság.....	90
<b>D. DEMOKRÁCIA</b> .....	<b>94</b>
D.1. Politikai verseny.....	96
D.2. Politikai részvétel .....	100
D.3. Társadalmi párbeszéd.....	104
D.4. Demokratikus joggyakorlás.....	108
D.5. Sajtószabadság és szólásszabadság.....	112
<b>H. HATÉKONY KÖZIGAZGATÁS</b> .....	<b>116</b>
H.1. Hozzáférhetőség.....	118
H.2. Ügyfélteher.....	122
H.3. Erőforrás hatékonyság.....	126
H.4. Felkészültség.....	130
H.5. Elégedettség.....	134

Jelmagyarázat:

**ERŐSÖDÉS**

**FEJLESZTENDŐ**

13. ábra: A Jó Állam hatásterületei és dimenziói (forrás: a szerző saját szerkesztése, felhasználva: Jelentés 4. o.)

158 A kormányzás teljesítményét mérő indikátorrendszerek felhasználói köréről és szempontjaikról lásd még: Kaiser Tamás: *A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája*. In.: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 57–95. o.

## Az antikorrupció és átláthatóság mutatói a Jelentésben<sup>159</sup>

A Jelentés *Biztonság és bizalom* hatásterülete foglalkozik a biztonságérzettel és a bizalommal, mely az emberek, valamint az üzleti és a civil szektor szereplőinek legalapvetőbb igénye. A szerzők szerint a biztonság megteremtése és a biztonság (köz)érzete a jó kormányzás egyik legfontosabb feladata, a kormányzat felé kifejezett bizalom egyik kiemelt minőségjelzője. Maga a kormányzat iránti bizalom erőssége vagy gyengesége is biztonsági tényező, amely visszahat a biztonságérzetre.

A Jelentés öt dimenzióban méri a kormányzati képesség és tevékenység folyamatait, eredményét és hatását a biztonság és a bizalom témájában:

- külső biztonság;
- közbiztonság és katasztrófavédelem;
- jogbiztonság;
- a kormányzat iránti közbizalom és átláthatóság;
- létbiztonság.

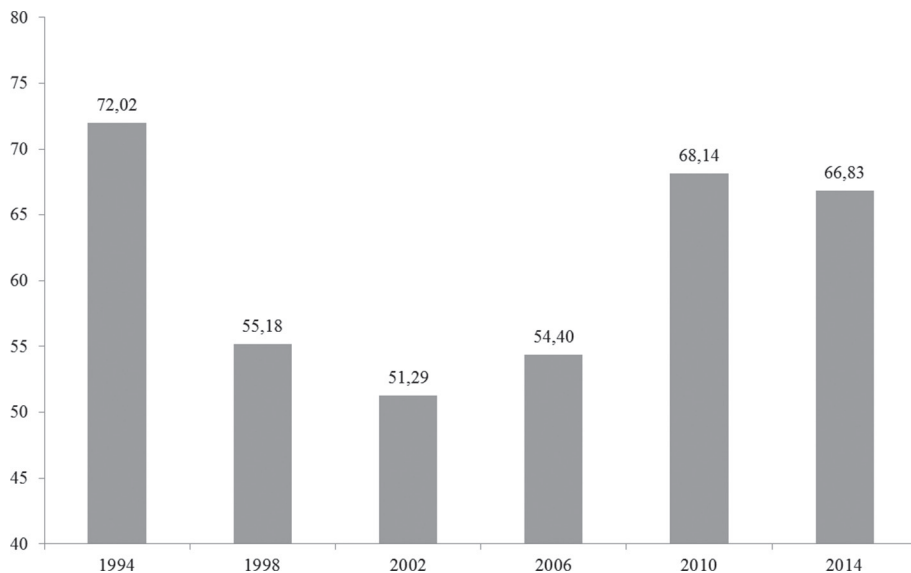
Témánk szempontjából a Jelentés leginkább releváns része a 4. dimenzió, melynek mutatói a kormányzat iránti közbizalom és átláthatóság jogállami és demokratikus alapértékeit közvetlenül mérik. Az átláthatóság a kormányzati nyitottság képességét mutatja. Az átláthatóság alapvetően eredmény, amelynek hatása a bizalom.<sup>160</sup> Az átláthatóság lényege a kormányzati közérdekű adatokhoz való hozzáférés, valamint a döntés-előkészítési folyamat és a döntések megismerhetősége.

Az átláthatóságot és a bizalmat erősítő eszköz a kormány korrupciómegelőzési képessége. A kormányzás iránti közbizalom és a kormányzás átláthatósága között szoros logikai korreláció áll fenn. A következőkben a dimenzió indikátorait mutatjuk be.

---

159 A fejezet a Jelentés *Biztonság és bizalom* fejezetére (8–26. o.) támaszkodva készült. A hatásterületen zajló kutatások vezetője Dr. habil. Kis Norbert főiskolai tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem nemzetközi és továbbképzési rektorhelyettese.

160 Kis et al.: i. m. 36. o.



14. ábra: Az országgyűlési választáson kifejezett lakossági bizalom a kormányban (forrás: Jelentés, 21. o.)

A dimenzió főindikátora az adott választási évben a kormányalakító párt, illetve pártkoalíció, pártszövetség által megszerzett országgyűlési mandátumok aránya az összes mandátum arányában (%) az adott évi országgyűlési képviseléválasztáson. Az adatok forrása a Nemzeti Választási Iroda.

A kormányzati iránti közbizalom lényeges mutatója a kormányzás jóságának és hatékonyságának, mivel olyan politikai stabilitást jelent a kormányzásban, amely az átfogó stratégiai célok megvalósításának bizonyos tekintetben előfeltétele.

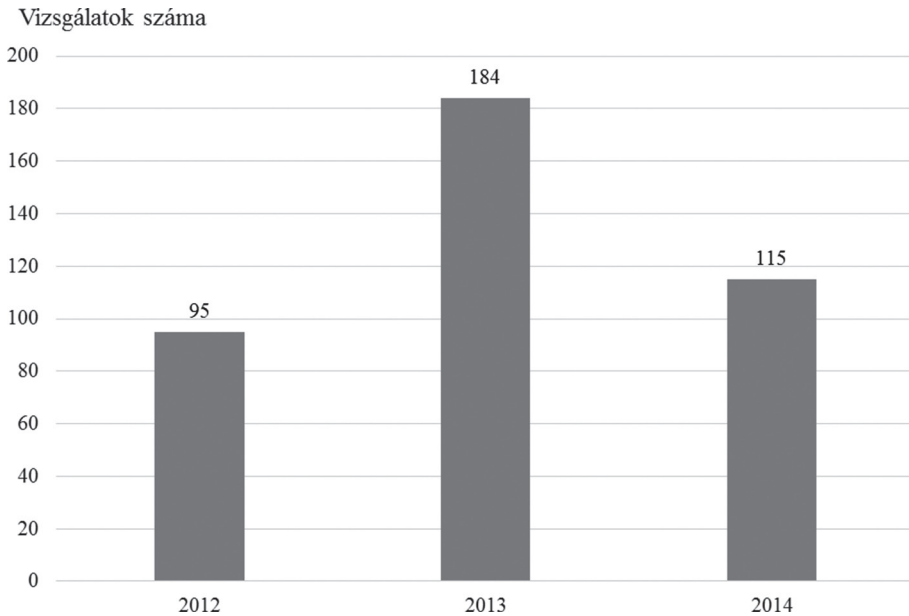
A biztonság és a bizalom pártpolitikai természetű és érzékeny tényezője a kormányzat politikai cselekvőképességének, konkrétan értelmezve a kormány politikai stabilitásának. A kormány stabilitása egy demokráciában csak akkor tekinthető értéknek, ha a demokratikus alapértékek maximálisan érvényben vannak.

Míg 2002-ben és 2006-ban 55% alatt maradt a kormányzat mandátumaránya, 2010-ben és 2014-ben 66% felett volt, illetve van a mandátumarány, mely a magyar politikai rendszerben minősített, alkotmányozó többséget biztosít, és széles körű felhatalmazást, valamint politikai stabilitást jelent.

Ez a folyamat ellentmond az OECD kormányzati körképe<sup>161</sup> Magyarországgal kapcsolatos kormányzati közbizalmi indexének, amely (2007 és 2012 között) 25%-ról 21%-ra csökkenő változást mutat. Megjegyzendő, hogy az OECD mutatója reprezentatív mintán keresztül méri a választói percepciót a teljes népességben két választás között, míg ez a mutató a valós választási döntés, mely a szavazó állampolgároknak a választási rendszeren keresztül kifejezett bizalmát mutatja. Összességében megállapítható, hogy 2010 óta jelentősen nőtt a kormány politikai stabilitása, ezáltal a kormányzati cselekvőképesség erősödött.

<sup>161</sup> Angolul: Government at a Glance. GoG, 2013.



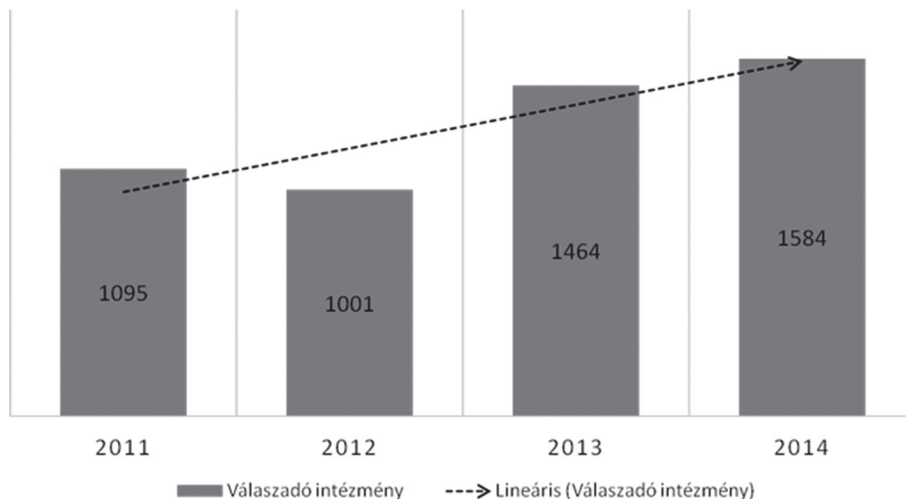


15. ábra: A NAIH jogellenességi megállapítással végződött adatnyilvánossági vizsgálatainak száma (forrás: Jelentés, 21. o.)

Az első részindikátor egy preventív antikorrupciós mutató. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) feladata többek között a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréshez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Az indikátor a NAIH adatai alapján a jogellenességi megállapítással végződött adatnyilvánossági vizsgálatok számát méri.

A kormányzat átláthatósága jogállami és demokratikus alapérték. A transzparencia a kormányzati nyitottság képességét mutatja. Az átláthatóság alapvetően eredmény típusú mutató, amelynek hatása a bizalom. Az átláthatóság lényege a kormányzati közérdekű adatok, így kiemelten a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetősége.

A NAIH-nál jogellenességi megállapítással végződött adat-nyilvánossági vizsgálatok számának hullámzó növekedéséből a civil kezdeményezések és ezzel arányosan a jogszerűségi implikációk fokozódására következtethetünk.

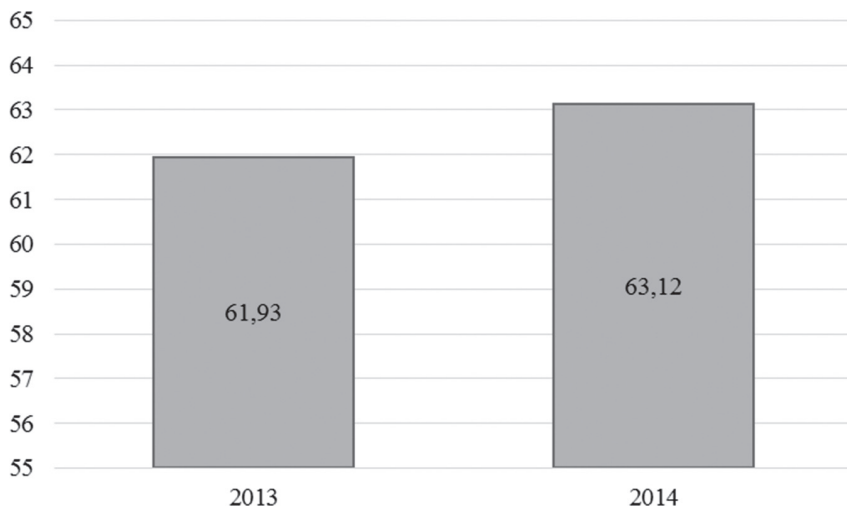


16. ábra: Intézményi (önkéntes) részvételi adatok (intézmények száma) az ÁSZ korrupciós kockázat-mérési rendszerében (forrás: Jelentés, 21. o.)

A kormányzás minőségének primér jellemzője a kormányzati bizalom és a korrupcióval kapcsolatos társadalmi érzület. Az átláthatóság a kormányzás integritásának, azaz az antikorrupciónak az indikátora.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) gondozza a *Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése* című, európai uniós forrásból megvalósított Integritás Projektet. Ennek célja volt, hogy önbevalláson alapuló adatbekéréssel felmérje a közszféra intézményeinek kitettségét a korrupciós kockázatoknak, illetőleg az azok mérséklésre hivatott ún. integritáskontrollok szintjét. A költségvetési szervek önkéntesen vesznek részt a felmérésben.

A projekt megvalósítása során az ÁSZ 2010 őszén, majd ezt követően rendszeresen évente több mint ezer igazgatási szerv közreműködésével végez országos adatfelvételt. 2012-től emelkedik az önkéntesen részt vevő költségvetési intézmények száma. Ez az emelkedés azt jelzi, hogy a közszféra intézményei egyre nagyobb számban vállalják önkéntesen az átláthatóság objektív, egységes módszertanon alapuló mérését, ami az integritás és a transzparencia erősödésére utal.



17. ábra: Az ÁSZ korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) indexe<sup>162</sup> (forrás: Jelentés, 22. o.)

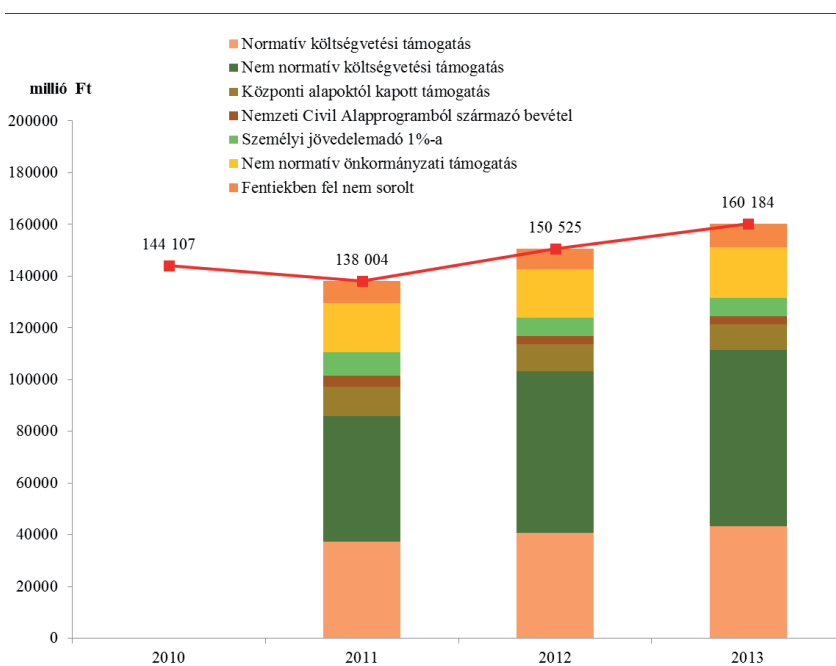
Az Állami Számvevőszék Integritás Projektje méri a közszféra korrupciós kockázatait. A kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) indexe azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a külső és belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritás-kontrollok: etikai követelmények meghatározása, az összeférhetlenségi helyzetek, a bejelentések, panaszok kezelése, a rendszeres kockázatelemzés.<sup>163</sup>

Az összehasonlíthatóság érdekében az ábra a legutóbbi két felmérésben egyaránt válaszadó szervezetek átfogó indexértékét mutatja. Az elmúlt két év (2013, 2014) adataiból lehet következtetést levonni, mely szerint a költségvetési intézmények integritása fokozatos erősödést mutat.

162 Az Állami Számvevőszék integritási felmérése az elektronikus kérdőívben adott válaszok alapján – előzetesen definiált algoritmus segítségével – további két, százalékos formában (0–100%) kifejezett index alapján méri az intézmények korrupciós veszélyeztetettségének jellemzőit és alakulását. Az *Eredendő veszélyeztetettség tényezők (EVT)* indexe a szervezetek jogállásától és feladatkörreitől függő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg, melyek alakítása az intézmény alapítószervének jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás, a (jogi) szabályozás vagy a különféle (oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális) közszolgáltatások nyújtása. A *Korrupciós veszélyeket növelő tényezők (KVNT)* indexe az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Leképezi a költségvetési szervek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás. Benkő János: *Korrupciós kockázatelemzés és -kezelés*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 23. o.

163 ÁSZ: Elemzés a 2014. évi integritási felmérés óvodák, bölcsődék intézménycsoportban mért eredményeiről, [www.asz.hu/tanulmányok/2015/elemzes-a-2014-evi-integritas-felmeres-ovodak-bolcsodek-intezmenycsoportban-mert-eredmenyeirol/elemzes-a-2014-evi-integritas-felmeres-ovodak-bolcsodek-intezmenycsoportban-mert-eredmenyeirol-opt.pdf](http://www.asz.hu/tanulmányok/2015/elemzes-a-2014-evi-integritas-felmeres-ovodak-bolcsodek-intezmenycsoportban-mert-eredmenyeirol/elemzes-a-2014-evi-integritas-felmeres-ovodak-bolcsodek-intezmenycsoportban-mert-eredmenyeirol-opt.pdf) (a letöltés ideje: 2015. 11. 10.)

A legfrissebb, 2014-es felmérés KMKT-indexének mélyelemzésekor két fontos megállapítás tehető. A mutató a független államhatalmi, a rend- és honvédelmi, a kormányzati, az igazságszolgáltatási és a területi igazgatási szerveknél a legmagasabb. A kulturális intézmények, a szociális ellátó intézmények, sport- és szabadidős intézmények, valamint az alap- és középfokú oktatási és nevelési intézmények mutatószámai az átlagérték alatt maradtak. A felmérés másik lényegi megfigyelése, hogy a kontrollok szintje az intézménycsoportok többségénél igazodik az Integritás Projekt során kifejlesztett másik két mutató, az eredendő kockázatok és a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők szintjéhez.



18. ábra: Civil szervezetek állami támogatása (folyó áron, millió Ft)  
(forrás: Jelentés, 22. o.)

A 4. részindikátor már egy lépés az antikorrupciós és átláthatósági kormányzati képességek mérésének közvetett mutatói felé, melyeket a fejezet második felében vesszünk sorra. A civil szervezetek kormányzati támogatása, a civil kontroll az átláthatóság irányába tett indirekt lépés. Ennek a kormányzati civil kontrollnak a megvalósulása természetesen nem a kiutalt pénz mennyiségétől függ, hanem más tényezőkkel együtt tudja kifejteni a kívánt hatást.

Az 18. ábrán az összes civil szervezet részére juttatott pénzbeli állami támogatás látható, a juttatás forrásának jogcím szerinti megbontásával. Az adatok forrása részben a kormányzati pénzügyi statisztikák köre, részben a KSH által végrehajtott évenkénti, teljes körű adatgyűjtés. 2010-re az adatok másféle bontásban álltak rendelkezésre, ezért az összevetés arra az évre nem lehetséges.

A legnagyobb mértékű a nem normatív (2013-ban az összes támogatás 43%-a) és a normatív költségvetési támogatás (27%). A nem normatív önkormányzati támogatás 12%-ot, a személyi jövedelemadó 1 százaléka 4%-ot, a Nemzeti Civil Alapprogramból származó bevétel 2%-ot, míg az egyéb támogatások 6%-ot tesznek ki. Az elmúlt években a normatív és nem normatív költségvetési támogatás is jelentősen növekedett a többi jogcím stagnálása vagy kismértékű növekedése mellett. Csak a központi alapoktól kapott támogatás mutat csökkenő tendenciát. Az összes, a civil szférának nyújtott támogatás mértékének növekedése a nyitott kormányzásra törekvés jele.

## **A korrupció elleni küzdelem: az integritás és az átláthatóság közvetett indikátorai a Jelentésben**

A Jelentés indikátorrendszere az állami kapacitásokon keresztül nyújt átfogó képet az ország állapotáról és a kormányzati szakpolitikák teljesítményéről. Az államot érő új kihívások összetett jellege, valamint az állam megerősítésének elve szükségessé teszi ezeknek a kihívásoknak, problémáknak a komplex, integrált államtudományi megközelítését. A kifejlesztett indikátorrendszer ezen összetett problémák közpolitikai eszközeként is jól alkalmazható.

A Jelentés nem szakpolitika mélyanalízis, hanem a kormányzás irányítópultja (dashboard), amely átfogó képet nyújt a kormányzati képességek állapotáról és a folyamatok irányáról. Alkalmas viszont az összetett szakpolitikai kihívások (például oktatás, szociálpolitika) integrált áttekintésére. A különböző hatásterületek megfelelő indikátorainak összeválogatásával a szakpolitika vagy a kormányzati kihívás keresztmetszetét adja.

Az integritás és átláthatóság kormányzati képességére a fenti indikátorok mellett további mutatók is hatnak, bár inkább csak részlegesen vagy közvetetten. Tehát az integritás, átláthatóság és antikorrupciós keresztmetszetéhez az indikátorrendszer ezen mutatói tartoznak.

A témához két leginkább kapcsolódó hatásterület a demokrácia és a közigazgatás. Indokolt lehetne még a gazdasági hatásterületen a korrupció versenyképességet befolyásoló hatásának mérése, de a pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség hatásterület kiterjedtsége, a mutatók számának szigorú korlátja és a terület objektív mérésének nehézsége miatt ezt a kutatók részben elhagyták vagy más hatásterületeknek engedték át.

## **A demokrácia hatásterület közvetett indikátorai<sup>164</sup>**

A demokrácia hatásterület D.3-as társadalmi párbeszéd dimenziója azt mutatja, hogy mennyire élő, szerves és reflexív a kapcsolat a társadalompolitika és a többi alrendszer, illetve a törvényhozásban részt vevő politikai intézmények (Országgyűlés, kormány, önkormányzatok stb.), valamint a szervezett érdekcsoportok és a társadalmi, civil szervezetek (NGO-k) között. A társadalmi párbeszéd intézménye a parlamentáris demokrácia egyik olyan eszköze, amely – érvényesülése esetén – biztosítja a politikai döntéshozatal hatékonyságának (ouput-jának) növelését. Az erős társadalmi párbeszéd és társadalmi kontroll hozzájárul a transzparens kormányzáshoz, valamint nyitottságával a korrup-

<sup>164</sup> A fejezet a Jelentés *Demokrácia* fejezetére támaszkodva készült. A hatásterületen zajló kutatások vezetője Dr. Fejes Zsuzsanna, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tanszékvezető egyetemi docense volt.

ció elleni küzdelem hatásos eszköze. A szektorhoz kapcsolódó kormányzati képesség azt mutatja, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett és fentebb említett szereplők véleménye és szakmai javaslatai milyen mértékben tudnak artikulálódni, a társadalmi nyilvánosság előtt megjelenni és a döntéshozatali folyamat során a politikai rendszer különböző szintjein a különböző szakpolitikai döntések részévé válni.<sup>165</sup>

A dimenzió ezt a területet öt mutatóval méri. A politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek száma (D.3.1), az ezekben a szervezetekben önkéntes munkát végzők száma (D.3.2) és a szervezeteknek nyújtott állami támogatás összege (D.3.3). Ezenfelül a dimenzió részindikátora a helyi (megyei, fővárosi) önkormányzat döntést előkészítő munkájában aktívan részt vevő nonprofit szervezetek száma (D.3.4), valamint az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz beérkezett ügyek száma (D.3.5) is.

A társadalmi párbeszéd biztosításához szükség van érdekképviselési és nonprofit szervezetekre, az ezekben a szervezetekben dolgozók munkájára és hogy a kormány ezen szervezetek anyagi támogatásával hozzájáruljon a megfelelő keretek biztosításához.

Az összkép inkább pozitívnak mondható. Ugyan a politikával és érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek száma 2003-tól 2009-ig folyamatosan (kivételem 2006) nőtt, ezt követően több mint ezerrel csökkent. De ez valószínűsíthetően inkább egy tisztulási folyamat volt, mivel az utóbbi négy évben folyamatosan nőtt a politikai, gazdasági, szakmai nonprofit érdekképviselési szervek önkénteseinek a száma (az utóbbi két évben az anyagi támogatásuk is), s ezáltal az igény az állampolgárok részéről, hogy szabaddéjük egy részét a társadalmi párbeszédben való aktív részvételre fordítsák. Ezzel párhuzamosan a helyi társadalmi párbeszéd alapjait jelentő, az önkormányzati döntés-előkészítésben részt vevő szervezetek száma egyértelmű növekvő tendenciája a társadalmi párbeszéd helyi szintű fejlődését mutatja.

Az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz beérkezett panaszok száma az elmúlt 10 évben ingadozó, de 2013 és 2014 között jelentősen, több mint 48 százalékkal csökkent.

A közérdekű panaszok, állampolgári bejelentések, melyeket az angol szakirodalomban *whistleblowing* jelenségnek hívnak fontos paraméterei az átláthatóságnak és az integritásnak.<sup>166</sup> A panaszok és bejelentések száma csak részben és korlátozottan alkalmas az antikorrupciós jelenségek, az integritás és az átláthatósági képességek és politikák megítélésére, de egyértelműen releváns mutatók, és a komplex, integrált megközelítés módszertanát alkalmazva helyük van a keresztmetszetben.

Ezen logika mentén választották ki a demokrácia hatásterület demokratikus joggyakorlás dimenziójának első, ombudsmani panaszok számát mérő indikátorát (D.4.1) is. A jogintézmény átalakulása miatt az idősor adatai jelenleg csak korlátozott mértékben alkalmasak összehasonlításra, de megállapítható, hogy az évi átlagos 5-7000 közötti panaszszám az intézmény folyamatos és aktív működését jelzi.

165 Fejes et al.: i. m. 185. o.

166 Báger: i. m.

## A hatékony közigazgatás hatásterület közvetett indikátorai<sup>167</sup>

Számos nemzetközi kormányzati és gazdasági rangsor kezeli kiemelt helyen a korrupcióval kapcsolatos, elsődlegesen percepciók eredménymutatókat. A hatékony közigazgatás hatásterület indikátorrendszerében két dimenzió három mutatója kapcsolódik közvetetten az integritáshoz és az antikorrupciós kormányzati képességhez, világít rá a vizsgált téma három eltérő aspektusára.

Az erőforrás hatékonysága dimenzióban a közigazgatásban alkalmazásban álló szellemi foglalkozásuk bruttó átlagkeresetének nemzetgazdasági átlaghoz viszonyított aránya (H.3.2) jelenik meg. Az adatok ismeretében levonhatjuk azt a következtetést, hogy a szellemi foglalkozásuk fizetése alacsonyabb a közigazgatásban, mint a nemzetgazdaság egészében. Ez az arányszám 2008 óta folyamatosan csökken, ami ugyan hatékonyabb közpénz-felhasználást mutat, viszont negatív hatással van a közigazgatási karrier munkaerőpiaci versenyképességére. A közigazgatási pálya csökkenő vonzóképesége mellett az alacsony fizetésű tisztviselők integritása is egyre inkább veszélybe kerül.

A felkészültség dimenzióban szerepel főindikátorként a közszolgálati továbbképzésben biztosított tanórák száma (H.4.1). Ez a mutató nem önmagában, hanem részben járul hozzá az etikus, feddhetetlen köztisztviselői személyzet kialakításához. Az NKE által biztosított továbbképzési programokon részt vett közel 75 000 tisztviselő döntő részben képzési kötelezettsége teljesítése miatt fejenként több mint 18 órát töltött jelenléti vagy e-learning képzésben. Az oktatási és továbbképzési portfólióban olyan tárgyak is szerepeltek, mint a közszolgálati etika és az integritás menedzsment.<sup>168</sup> Mindenképpen érdemes kiemelni még az NKE által 2013-ban útjára indított integritás tanácsadó szakirányú képzést,<sup>169</sup> mely egyben új, önálló munkakörre is vált számos közigazgatási szervezetben.

Ugyanebben a dimenzióban szerepel az elkötelezett munkatársak aránya mutató (H.4.4) is. A szervezeti elkötelezettség – a Hay/McBer generikus kompetencialistája alapján – egy kulcskompetencia a tisztviselők etikus magatartása és az integritásuk megőrzése szempontjából.<sup>170</sup> A Jelentés alapján megállapíthatjuk, hogy a hazai közigazgatási munkatársi elkötelezettség szintje, bár mélyről indult, 2011-re elérte a magyar átlagot. Ebben szerepet játszhatott a közszolgálati hivatás-etika hangsúlyos kormányzati kezelése, ugyanakkor a felvétel részeredményei már előrejelzik a személyi juttatásokkal való elégedetlenség elkötelezettségre és motivációra káros hatásainak veszélyét.

## A Jelentés továbbfejlesztésének irányai az integritás és az antikorrupció aspektusából

A Jelentés a kormányzati képességeket holisztikusan vizsgálja, de az egyes szakterületek vagy szakpolitikai ügyek összefüggéseinek specifikus vizsgálata indokoltá teszi a ku-

<sup>167</sup> A fejezet a Jelentés *Hatékony közigazgatás* fejezetére támaszkodva készült. A hatásterületen zajló kutatások vezetője dr. Kádár Krisztián, a Budapesti Corvinus Egyetem oktatója, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Intézetének Módszertani Központjának vezetője.

<sup>168</sup> Lásd erről bővebben: Kis et. al.: i. m.

<sup>169</sup> Lásd erről bővebben: Dömötör Ildikó: *A közigazgatás reformja: Az integritás tanácsadó mint új munkakör a közszolgálatban*. In: *Innováció, növekedés, fenntarthatóság – VII. Országos Tanácsadói Konferencia tanulmánykötete*. Budapest, 2014, 7–12. o.

<sup>170</sup> Báger: i. m. 264. o.

tatásmódszertan alkalmazását ilyen speciális területek elemzésére is. A Jó Államhoz és az államreformhoz kapcsolódó kutatások főbb továbbfejlesztési irányai az Államreform Bizottság és a tudományos közösségek visszajelzései, valamint a kutatói tervek alapján a következők:

- A lakossági közérzetet mérő, „puha” véleménymutatókat becsatornázó empirikus kutatás, mely teljessé teszi az indikátorrendszert.
- A nemzetközi, főként régiós összehasonlítás segíti a folyamatok értékelését, valamint a versenyképességi és más kompetitív mutatók összevethetőkké válnak más országokéval.
- A mutatók területi dimenzió szerinti bontása, valamint a területi különbségek feltérképezése, mely hatékonyan tudja segíteni a közpolitikai beavatkozásokat.
- Egyes szakterületek vagy összetett ügyek vizsgálatára úgynevezett Speciális Jelentések készülnek, melyek alkalmasak a Jelentés integrált megközelítésű, tudományos módszertanával vizsgálni és értékelni a kiválasztott területet; 2016-ban ilyen mélyelemzés készül a katonai és védelmi képességekről, a közbiztonságról és közrendről, az adóbürokráciáról, a közigazgatási bíraskodásról, valamint a nemzeti tudástökről.

Az országos, reprezentatív lakossági közérzeti felmérésben a Jelentés valamennyi hatásterületéhez illeszkednek kérdések. Az antikorrupció, átláthatóság és integritás témaköréhez kapcsolódóan a leginkább az állami intézmények átláthatóságára vonatkozó állításra („Az állami intézmények működése átlátható”) adott válaszok és az ezek alapján létrehozott indikátor adhat módszertanilag megbízható, empirikus visszajelzést az állami intézményének transzparenciájáról. A kérdőívben találunk az integritással közvetetten foglalkozó kérdéseket is, melyek ugyancsak relevánsak lehetnek a politikai intézmények és tisztviselőik, a társadalmi bizalom lakossági érzületének megítélésében: Mennyire fontosak az erkölcsi, etikai értékek az Ön életében? Mennyire elkötelezett Ön a jelenlegi munkahelye iránt? Mennyire bízunk meg Ön abban, hogy az emberek betartják a társadalmi normákat, szabályokat?

A nemzetközi és területi dimenziók kibontása további hasznos információval szolgálhat a korrupció elleni harcban és az etikus közszolgálat megteremtésében. Előbbi esetében a régió országaival és a visegrádi országokkal való összehasonlítás tűnik a leginkább előremutatónak, míg a területi különbségek a kelet–nyugat és a vidék–város (főváros) aspektusokban lehetnek igazán érdekesek.

Az antikorrupciós politikák, az integritásmenedzsment és az átláthatóság mérési problematizálása, a kormányzati képesség lehatárolása és az ezen a területen zajló folyamatok mérése határozottan alkalmassá teszi a területet egy jövőbeni mélyelemzés, Speciális Jelentés elkészítéséhez.

## Következtetések

A tanulmány a Jelentés és az integritás, antikorrupció és transzparencia abban való megjelenését vizsgálta. A Jó Állam indikátorrendszer 150 mutatója átfogóan értékeli az állam kormányzati képességeit, melyek közül az értékelés tárgyát képező képességek számos mutatóban megjelennek közvetlenül vagy közvetve. Megállapítható, hogy a *biztonság*



és *bizalom* hatásterület kormányzat iránti közbizalom és átláthatóság dimenziója tartalmazza a leginkább releváns mutatókat, valamint hogy az indikátorok eredményei alapján, a dimenzióról alkotott szakértői vélemény szerint a kormányzati képesség erősödött az elmúlt időszakban. A 2015-ös Jelentésben a jelenséget csupán kemény, statisztikai mutatók írták le, de ezt a jövő évi országos, reprezentatív véleményfelmérés puha érületmutatói is kiegészítik majd, és adnak empirikus módszerekkel szerzett lakossági attitűdöt is tartalmazó helyzetképet a hazai antikorrupció és integritásmenedzsment állapotáról, a kormányzati szakpolitikák eredményességéről.

## Irodalomjegyzék

- Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012.
- Báger Gusztáv – Kelemen Rita – Kiss Norbert Tamás – Szabó Ildikó: *Közösségi jóllét*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 49–88. o.
- Benkő János: *Korrupciós kockázatelemzés és -kezelés*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.
- Bukovics István – Bessenyei Mónika – Szakács Gábor – Rakonczai Éva: *Fenntarthatóság*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 141–166. o.
- Csath Magdolna – Alföldy-Boruss Márk – Gyórpál Tünde – Nagy Balázs – Taksas Balázs: *Pénzügyi stabilitás és versenyképesség*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 89–139. o.
- Cserny Ákos – Kádár Krisztián – Fekete Leticia – Kowalik Tamás – Tózsá Réka – Ugrósy Márton: *Hatékony közigazgatás*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014.
- Dömötör Ildikó: *A közigazgatás reformja: Az integritás tanácsadó mint új munkakör a közszolgálatban*. In: *Innováció, növekedés, fenntarthatóság – VII. Országos Tanácsadói Konferencia tanulmánykötete*. Budapest, 2014, 7–12. o.
- Fejes Zsuzsanna: A „jó állam” eszmétörténeti alakváltozásai. *Jogtörténeti Szemle*, 2013:(3–4), 17–26. o.
- Fejes Zsuzsanna – Pál Gábor – Szentpéteri Nagy Richárd – Kiszelly Zoltán: *Demokrácia*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 167–231. o.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti érdek*, 2008/2. sz.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008): A „jó kormányzás” két értelme. *Nemzeti érdek*, 2007/3. sz.
- Frivaldszky János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*. In: Szigeti Szabolcs – Frivaldszky János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2012.
- Kaiser Tamás – Kis Norbert: *Bevezető*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014.
- Kaiser Tamás: *Bevezető*. In: Jó Állam Jelentés 2015.

- Kaiser Tamás: *A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája*. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közzszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014. 57–95. o.
- Kis Norbert – Pallai Katalin: A teljesség felé: Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közzszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 2014, 59:(2), 167–180. o., [www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/a-teljesseg-fele-integritaskepzes-es-kutatas-a-nemzeti-kozzszolgala-ti-egyetemen/kisn-pallaik-2014-2.pdf](http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/a-teljesseg-fele-integritaskepzes-es-kutatas-a-nemzeti-kozzszolgala-ti-egyetemen/kisn-pallaik-2014-2.pdf)
- Kis Norbert: *A kormányzás minőségének értékdilemmái*. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közzszolgálat és jó közigazgatás: nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014, 13–56. o.
- Kis Norbert: *Chapter One: The Quality of Governance and its Assessment*. In: Kádár Krisztián (ed.) *Good Governance – International Dimensions*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014, 11–50. o.
- Kis Norbert – Szenes Zoltán – Vajda András – Tálás Péter – Schweickhardt Gotthilf – Fejes Zsuzsanna – Klotz Péter – Csóka Gabriella: *Biztonság és bizalom a kormányzásban*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely. ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közzszolgálati Előmenetel” tanulmányok. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 13–47. o.
- Nagy Márta: Ambrogio Lorenzetti: A Jó Kormányzás Allegóriája – érényábrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik. *Acta Academiae Pedagogicae Agriensis*, Nova Series Tom. XXXIV., Eszterházy Károly Főiskola Történelemtudományi Intézete, 2007.
- Navracscs Tibor: A közigazgatás korszerűsítésének programja. *Pro Publico Bono*, 2013/2. sz. *Oxford English Dictionary*. Oxford University Press, 2010.
- Pieper, Josef: *A négy sarkalatos érény*. Budapest, Vigilia Kiadó, 1996.
- Vértésy László: A jó kormányzás mérhetősége. *Magyar Közigazgatás*, 62:(2) 44–56. o. (2012) [http://epa.oszk.hu/02200/02210/00005/pdf/EPA\\_02210\\_m\\_kozigazgatas\\_2012\\_02\\_044-056.pdf](http://epa.oszk.hu/02200/02210/00005/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2012_02_044-056.pdf) (a letöltés ideje: 2015. 11. 10.)
- ÁSZ: *Elemzés a 2014. évi integritás felmérés óvodák bölcsődék intézménycsoportban mért eredményeiről*, [www.asz.hu/tanulmanyok/2015/elemzes-a-2014-evi-integritas-felmeres-ovodak-bolcsodek-intezmenycsoportban-mert-eredmenyeirol/elemzes-a-2014-evi-integritas-felmeres-ovodak-bolcsodek-intezmenycsoportban-mert-eredmenyeirol-opt.pdf](http://www.asz.hu/tanulmanyok/2015/elemzes-a-2014-evi-integritas-felmeres-ovodak-bolcsodek-intezmenycsoportban-mert-eredmenyeirol/elemzes-a-2014-evi-integritas-felmeres-ovodak-bolcsodek-intezmenycsoportban-mert-eredmenyeirol-opt.pdf)
- Konferencia a Jó Állam mérhetőségéről. Budapest, 2014. 05. 28., <http://uni-nke.hu/hirek/2014/05/28/konferencia-a-jo-allam-merhetosegerol>
- A Jó Állam mérhetősége című tanulmánykötet bemutatója. Budapest, 2014. 10. 16. <http://ktk.uni-nke.hu/hirek/2014/10/16/bemutattak-a-jo-allam-merhetosege-cimu-tanulmanykotetet>
- OECD: *Government at a Glance*. GoG, 2013.
- Jó Állam Jelentés 2015. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Budapest.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program 2012 (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012.
- A Jó Állam kutatások háttéranyagai. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Budapest, 2015.



# A korrupció tilalomfái: Korrupciós bűncselekmények integritásszemléletben

HOLLÁN MIKLÓS

*A tanulmány megvizsgálja, hogy milyen szerepe lehet az integritás kategóriájának a korrupció elleni küzdelem büntetőjogi eszközeinek kialakításánál. Ennek érdekében veszi górcső alá a korrupciós bűncselekmények két alapfogalmát, nevezetesen a jogi tárgy meghatározását, illetve az előny jogtalanságát. A szerző összefüggésükben elemzi a büntetőtörvényekben, a más jogszabályokban és az etikai kódexekben található azon magatartási szabályokat, amelyek a korrupció megelőzésére irányulnak.*

## Bevezető gondolatok: korrupció vs. integritás

A tanulmány bemutatja és összefüggésükben vizsgálja azokat a büntetőtörvényekben, más jogszabályokban és etikai kódexekben található magatartási és viselkedési szabályokat, amelyek a korrupció megelőzésére irányulnak. Ennek keretében – egy rövid elméleti bevezetőt követően – a büntetőjogi szakirodalomban új megközelítésben (nevezetesen integritásvédelmi szemszögből) vizsgálja meg a korrupciós bűncselekmények két (más tekintetében is alapvető és egymással is összefüggő) kérdéskörét, a védett érdekek (jogi tárgyak) meghatározását, illetve az előny jogtalanságának fogalmát.

Az integritás szó a latin *in-tangere* fogalomból ered, és egyik jelentéstartalma a „feddhetetlenség, tisztesség, becsület”,<sup>171</sup> aminek ellentétpárjaként szinte kívánkozik a korrupció, ami ismeretesen „megvesztegethetőség (...), általános romlottság, züllött állapotok a közéletben”.<sup>172</sup> Ha az integritás metaforája az egészséges szervezet, akkor a korrupció az abban megtelepedő (megtelepedni kívánó) élősködő.<sup>173</sup>

E tanulmányban „az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy (...) a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a demokratikus értékeknek és szabályoknak megfelelően, a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja”.<sup>174</sup> E fogalmat nyilvánvalóan a közszférára dolgozták ki, de megfelelő módosításokkal alkalmazható a gazdálkodó szervezetekre is, amelyek (más egyének és a közösség érdekeit védő szabályok keretei között) elsősorban tagjaik érdekeinek szolgálatára hivatottak.

A korrupció: előny kérése (elfogadása), illetve adása (vagy ígérete), ami arra irányul,

171 Bakos Ferenc (szerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai, Budapest, 1974. 376. o. Hasonlóan: „érintetlenség, sértetlenség, feddhetetlenség”. In: Pallai Katalin: *Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritás menedzsment témájához. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1. 181. o.

172 Bakos: i. m. 463. o. A fogalomra lásd még részletesen pl. Kránitz Mariann: *A korrupciós bűnözés*. KJK, Budapest, 1988. 23–52. o.

173 Pallai: i. m. 184–185. o. A korrupció és integritás kapcsolatára lásd még részletesen pl. Báger Gusztáv: *Korrupció*. Akadémiai, Budapest, 2012, 61–65. o.

174 Pallai Katalin: *Szakmai tréningek az integritásoktatásban. Társadalom és Honvédelem*, XIX. évf. (2015) 1. sz. 28. o.

hogy valaki a hatalmával megbízója (a közösség vagy az állam) kárára visszaéljen. Korruptciónak minősül az is, ha az előny elfogadása vagy adása megkérdőjelezi a hatalom gyakorlójának megbízóhoz való hűségét, az ügyfelek (üzletfelek) iránti elfogulatlanságát, illetve nem egyeztethető össze a tisztességes piaci verseny követelményeivel.<sup>175</sup>

## A korrupció elleni küzdelem és a büntetőjog

Kezdetben a korrupció elleni küzdelem lehetséges eszközei közül általában a szankcionálásra koncentráltak, ami a gyakorlatban – a jelenség változékonyságára (adaptivitására) is figyelemmel – egy reaktív szemléletű, lassú és nehézkes rabló–pandúr játékhoz vezetett.<sup>176</sup> Ezt követően – lényegében ezt kiegészítve – jelenik meg a proaktív szemlélet, nevezetesen az integritásmenedzsment (integritásépítés), amelynek során igyekeznek olyan értékeket erősíteni és olyan szervezeti kultúrát létrehozni, ami segíti a korrupció ellenes szabályok betartását.<sup>177</sup>

A szakirodalomban viszonylag régóta elismert alaptétel, hogy a korrupció elleni küzdelemben nem a büntetőjogi eszközök játszanak elsődleges szerepet, de természetesen azok sem mellőzhetők.<sup>178</sup> Már a Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programjában is tükröződött a korrupció elleni küzdelem bűnüldözési és integritás alapú megközelítésének dichotómiája és az utóbbi erősítésének igénye.<sup>179</sup> Hasonló elvi alapon áll a Nemzeti Korrupcióellenes Program, illetve az azzal összefüggő intézkedések katalógusának meghatározása is.<sup>180</sup>

A két megközelítés azonban egyáltalán nem zárja ki egymást, hanem azoknak egymás mellett (egymást erősítve) kellene érvényesülnie.<sup>181</sup> Erre figyelemmel viszont nemcsak azok különbségeit, hanem kölcsönhatását is érdemes mélyebben elemezni. Annál is inkább, mert a büntetőjognak nemcsak megtorló (*represszív*), hanem egyben megelőző (*preventív*) célja is van, ráadásul e két célkitűzése egységbe is fonódik.<sup>182</sup> A büntetés (mint jellemző büntetőjogi szankció) ráadásul az általános megelőzést nemcsak az elrettentésen, hanem a joghűség erősítésén keresztül is szolgálja (így különül el az ún. negatív és pozitív generális prevenció).<sup>183</sup> Ezenfelül figyelembe kell venni azt is, hogy a büntetőjog

175 Ezen általam használt korrupciófogalomra lásd: Hollán Miklós: *Korrupciós bűncselekmények az új büntetőködexben*. HVG-ORAC, Budapest, 2014, 22. o.

176 Pallai: i. m. 185–186. o.

177 Az integritásszemlélet jelentősége egyébként ma már messze túlmutat a korrupció elleni küzdelemben, hiszen arra már a közigazgatás fejlesztésének átfogóbb eszközeként is tekintetnek. Pallai: i. m. 187–189. o.

178 Így pl. Márki Zoltán: *Válasz a korrupciós kihívásokra*. In: *Korrupció Magyarországon*. Szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba. Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, 37–38. o.; illetve Kovács Árpád: *Az Állami Számvevőszék és a korrupció*. In: *Korrupció Magyarországon*. Szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba. Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, 61. o.

179 Melléklet az 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározathoz. „A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja” (hk.).

180 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról; különösen annak 4. pontja.

181 Pallai: i. m. 186–187. és 191. o.

182 Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része*. HVG-ORAC, Budapest, 2008, 19. o.

183 Nagy: i. m. 267. o.

számos esetben járulékos természetű jogág,<sup>184</sup> amely a jogrend parancsainak és tilalmainak kikényszeríthetőségét biztosítja.<sup>185</sup>

Tanulmányomban tehát arra törekedtem, hogy a korrupciós bűncselekményi tényállások alapjául szolgáló értékeket (jogi tárgyakat) és normákat (szabályokat) azok összefüggésében tekintsem át. Ennek során elsősorban a korrupciós bűncselekmények őstípusát,<sup>186</sup> a hivatali vesztegetést elemzem, de esetenként kitekintek a hivatali befolyással üzérkedésre, valamint a gazdálkodó szervezettel, illetve hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetésre is.

## A korrupciós bűncselekmények jogi tárgya

### A fontosabb előzményekről dióhéjban

Az 1878. évi Btk. a „hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek” között szabályozta a vesztegetést, amelyek hatóköre már ekkoriban is túlnyúlt a közhatalmi szférán. A közhivatalnok fogalma (a vesztegetési tényállások egyik központi kategóriája) ugyanis átfogta azokat is, akik „az állam (...) által közvetlenül kezelt tébolydáknál mint orvosok (...) vannak alkalmazva”.<sup>187</sup> A kódex remekbe szabott<sup>188</sup> miniszteri indokolása számos olyan tételt határozott meg, ami a korrupciós bűncselekmények büntetni rendelésének ma is irányadó magyarázata lehet. Ezek közül kiemelést igényelnek az alábbiak:

- a büntetéssel fenyegetéssel való „preventio szükséges a hatósági közeg függetlenségének, és jogtalan befolyásolások elleni megoltalmazásának szempontjából, (...) a közönségnek a hatósági cselekmények iránti bizalma [biztosítása végett]; és „szükséges, mint óvszer a kapzsiság corumpáló mētelyének megfogamzása és terjedése ellen”,<sup>189</sup>
- „a hivatali kötelességnek, az érdekelt fél általi jutalom folytán való teljesítésétől csak egy lépés van a hivatali kötelességnek a nem teljesítéséig vagy elhalasztásáig a jutalom reményében; innen pedig ismét csak egy lépés a hivatali hatalomnak akkénti használatáig, a mint ezt – a megvesztegető érdeke kívánja – vagyis a hivatali hatalomnak áruba bocsátásáig”,<sup>190</sup>

184 Hohmann, O.: Gedanken zur Akzessorietät des Strafrechts. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*, 2007/1., [www.zis-online.com/dat/artikel/2007\\_1\\_105.pdf](http://www.zis-online.com/dat/artikel/2007_1_105.pdf)

185 Nagy: i. m. 19. o.

186 Hollán: i. m. 46. o.

187 1878. évi Btk. 461. §

188 Az 1878. évi kódex indoklásáról lásd Györgyi Kálmán: Az új Büntető Törvénykönyv kodifikációjának története, <http://ujbtk.hu/dr-gyorgyi-kalman-az-uj-bunteto-torvenykonyv-kodifikaciojanak-tortenete/>. (a letöltés ideje: 2015. november 20.)

189 Az 1878. évi V. törvény javaslatának 436-438. §-ához fűzött indokolás. In: Löw Tóbiás (szerk.): *A magyar büntető törvénykönyv a büntettekéről és vétségekről és teljes anyaggyűjteménye*. Pesti Könyvnyomda, Budapest 1880, 879. o. Ez olyan jól sikerült, hogy ezt veszi át – kicsit átfogalmazva – egy későbbi szabályozás idején Angyal Pál: *Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek*. „A magyar büntetőjog kézikönyve 21.” Attila-nyomda, Budapest, 1943. 71. o.

190 Az 1878. évi V. törvény javaslatának 436-438. §-ához fűzött indokolás. In: Löw: i. m. 879–880. o.

– pusztán a kötelesség teljesítésével kapcsolatban kért vagy elfogadott illetéktelen előny is „lényegesen gyöngíti a hitet, a közhatósági hivatalnok önzetlenségében, s jellemtisztaságában”; hiszen „ki fogja meggyőzni a perben álló felet, a kit az ellenfél által megfizetett bíró intézkedése vagy ítélete következtében hátrányok érnek, hogy a hátrányok a törvény rendeleteiből, s nem az ellenfél ajándékainak következtében hárulnak reá”.<sup>191</sup>

A korrupciós bűncselekményt ebben az időszakban nemcsak a kódex, hanem a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvénycikk is szabályozta. Az ebben szereplő büntető rendelkezés – az „üzleti vesztegetés” vétsége – elsősorban a tisztességes verseny ellen irányuló bűncselekmény volt. Ez a következtetés vonható le nemcsak a törvény címéből, hanem annak szövegéből is, hiszen a tényállás célzata az volt, hogy a vesztegető „alkalmazottnak vagy a megbízottnak tisztességtelen magatartása folytán magának vagy másnak árúk vagy munkateljesítmények megszerzése vagy szolgáltatása tekintetében előnyt biztosítson”.<sup>192</sup>

A büntető kódex hivatali korrupcióra vonatkozó rendelkezéseit felváltotta az 1942. évi X. törvény, amely kifejezetten a „közéleti visszaéléseket büntető rendelkezésekről” szövegezt. Az ennek javaslatához kapcsolódó miniszteri indokolás alapján bizonyos cselekmények büntetni rendelve kifejezetten „a közélet tisztasága érdekében” történik.<sup>193</sup> Az indoklás – szintén máig irányadóan – utalt azonban ezenfelül arra is, hogy „aki közszolgálati működésével kapcsolatban egyéni követelést támaszt, magánérdeket érvényesít”, ha arra „jogszabály vagy hatósági rendelkezés kifejezetten” nem jogosítja fel, akkor „a közönség az ilyenféle követelődést a közhivatali állással való visszaélésnek érzi”, így „helyénvaló (...) a tilalomhoz büntetőjogi következményeket is fűzni”.<sup>194</sup> Ezzel szemben az előny elfogadása esetén „a büntetőjogi felelősségre vonáshoz csak olyan cselekmény szolgáltat (...) alapot, amelyben a megrontás csíráját is fel lehet fedezni”, azaz olyan juttatásról van szó, amely „már veszélyeztetheti a közhivatali működés pártatlanságát, elfogulatlanságát, tehát érdemi helyességét is”.<sup>195</sup>

Az 1961. évi Btk. alapvetően kétféle – hivatali, illetve gazdasági – korrupciós tényállást tartalmazott, amelyek eltérő fejezetekben szerepeltek.<sup>196</sup> Mivel ezen büntető törvénykönyv különös részét (ahogy ez általában is megszokott<sup>197</sup>) a jogi tárgyak alapján tagolták,<sup>198</sup> a hivatali és gazdasági korrupciós bűncselekmények a jogalkotó megítélése szerint különböző jogi tárgyak ellen irányultak.

191 Az 1878. évi V. törvény javaslatának 436-438. §-ához fűzött indokolás. In: Löw: i. m. 880. o.

192 1923. évi V. törvénycikk 20. §.

193 1942. évi X. törvény indokolása. In: *Magyar Törvénytár (Corpus Juris Hungarici). Milleniumi Emlékkiadás.* (Jegyzetekkel ellátták: Dr. Degré Miklós és Dr. Várady-Brenner Alajos.) Franklin, Budapest, 1943, 54–55. o.

194 1942. évi X. törvény indokolása. In: *Magyar Törvénytár*, i. m. 54–55. o.

195 1942. évi X. törvény indokolása. In: *Magyar Törvénytár*, i. m. 54. o.

196 Az 1961. évi V. törvény, XI. fejezet II. cím, illetve XIII. fejezet I. cím.

197 Nagy: i. m. 103–104. o.

198 Az 1961. évi V. törvény általános indokolása, IV/c) pont. In: *A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyve.* KJK, Budapest, 1962, 32. o.

A hivatali büntettek<sup>199</sup> közé sorolt hivatali korrupciós bűncselekmények (vesztegetés, jogtalan előny elfogadása, hivatali befolyással üzérkedés)<sup>200</sup> kapcsán a kódex indokolása „a közéleti tisztaság védelmét” tekintette feladatának,<sup>201</sup> utalva arra, hogy ezek a cselekmények „aláássák a hatóságokba vetett bizalmat, megzavarják az ügyek részrehajlatlan (sic!) és tárgyilagos elintézését”. Wiener ennek kapcsán részletes elemzéssel mutatta ki, hogy ezek a tényállások a közélet tisztaságát,<sup>202</sup> illetve ezen belül a hivatali élet tisztaságát a kötelesség teljesítéshez fűződő érdek sérelmétől vagy veszélyeztetésétől függetlenül részesítették büntetőjogi védelemben.<sup>203</sup> Ennek alapján a hivatali bűncselekmények két önálló jogtárgy:<sup>204</sup> a kötelességteljesítés és a hivatali élet tisztasága köré csoportosíthatók,<sup>205</sup> azok szokásos kodifikációs összekapcsolódásának<sup>206</sup> indoka a két jogi tárgy sérelem távolabbi társadalmi hatásának azonossága, nevezetesen a hivatal működésébe vetett bizalom sérelme.<sup>207</sup> A hivatali korrupcióval foglalkozó munka egyébként – talán a későbbi publikációk tudatos vagy öntudatlan megelőlegezéseiként (!) – nem rendszeralkotó jelentőségű kérdésként mellékesen arra is utal, hogy a közélet tisztasága magában foglalhatja (a hivatali mellett) a gazdasági élet tisztaságát is.<sup>208</sup>

Az ún. gazdasági vesztegetési tényállását az 1961. évi Btk. a „népgazdaság elleni”<sup>209</sup> azon belül is „a gazdálkodás rendjét sértő büntettek”<sup>210</sup> között szabályozta.<sup>211</sup> Az indoklás csak abban a vonatkozásban tartalmazott részletes okfejtést, hogy az ilyen cselekmények büntetni rendelése a hivatalos személy fogalmi körének kódex általi leszűkítésére tekintettel indokolt,<sup>212</sup> de a jogi tárgy meghatározásával adós maradt. A büntetni rendelés valós indokai (amelyek egy része meglehetősen gazdasági- és társadalmi rendszer-specifikus volt) a szakirodalomban jelentek meg. A gazdasági vesztegetés ezek szerint

- veszélyezteti „a gazdaság apparátusának szabályszerű működését”;
- a lakosságnak a szükséglet kielégítésével kapcsolatos, (...) valamint vagyoni (...) érdekeit”;
- „éleszti a kizsákmányoló rend tudati maradványait” is,<sup>213</sup> de
- „nem lebecsülendő az a veszély [sem], amit a [gazdasági] vesztegetés a közhivatali korrupció előmozdítása tekintetében előidéz”, mivel „a gazdaság apparátusában tevékenykedők részben hivatalos, részben nem hivatalos személyek, akik egymással a legszorosabb munkakapcsolatban vannak”.<sup>214</sup>

199 1961. évi Btk., XI. fejezet II. cím.

200 1961. évi Btk., 149–153. §.

201 Az 1961. évi V. törvény 149. §-ához fűzött indoklás. In: *A Magyar Népköztársaság... i. m.* 260. o.

202 Wiener A. Imre: *A hivatali büntettek*. KJK, Budapest, 1972. 81. o.

203 Uo. 82. o.

204 Uo. 88. o.

205 Uo. 83. o.

206 Uo. 88. o.

207 Uo. 89–90. o.

208 Uo. 82. o.

209 1961. évi V. törvény XIII. fejezet.

210 1961. évi V. törvény XIII. fejezet I. Cím.

211 1961. évi V. törvény 235. §

212 1961. évi V. törvény 149. és 235. §-ához fűzött indoklás. In: *A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyve*. KJK, Budapest, 1962, 262. és 392. o.

213 Fonyó Antal: „235–240. §§”. In: *A büntető törvénykönyv kommentárja*. (Szerk.: Halász Sándor.) KJK, Budapest, 1968 [II. kötet], 1040. o.

214 Fonyó: i. m. 1040–1041. o.



Az 1970-es évek közepén Wiener tett közzé a korrupciós bűncselekmények rendszertani elhelyezésének megváltoztatására irányuló javaslatot, amelynek alapja a hivatali és gazdasági korrupciós bűncselekmények jogi tárgyának újradefiniálása volt. Korábbi felfogásától eltérően a hivatali bűncselekmények jogi tárgyaként már kizárólag a kötelességteljesítést jelöli meg, nem pedig a befolyásmentes működésbe vetett bizalmat. Így viszont már semmi sem indokolta a hivatali vesztegetés és a befolyással üzérkedés besorolását a hivatali bűncselekmények közé, hiszen az általuk védett érdek nem a kötelességteljesítés, hanem a közélet (lényegében ezen belül a hivatali élet) tisztasága. Erre tekintettel javasolta azt Wiener, hogy a korrupciós bűncselekményeket a hivatali bűncselekményektől elkülönült címbe kellene foglalni. Másik oldalról szerinte az ún. gazdasági korrupció nem illeszthető be a gazdasági bűncselekmények közé. A gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények jogi tárgyát ugyanis a gazdálkodásnak csak azok a szabályai képezik, amelyek rendszerint hatósági vagy gazdaságirányítási normában jelennek meg. Márpedig a korrupciómentes ügyintézés nyilvánvalóan nem a gazdaság rendjét szabályozó előírásokból folyó követelmény, a gazdasági korrupció a közélet (és ezen belül a gazdasági élet) tisztaságát sérti.<sup>215</sup>

A büntető kódex általa javasolt új szerkezeti egysége önálló jogi tárgyként védelmezte volna a közélet tisztaságát, beleértve a hivatali és gazdasági élet tisztaságát, továbbá az egyéb állami és társadalmi szervek korrupciómentes működését. Ezen – kifejezetten „korrupciós bűncselekmények” elnevezést viselő – címet egyébként szerinte ki kellett volna emelni az államigazgatás és igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények fejezetből. Javaslatára szerint ezeket – több más bűncselekménycsoporttal (pl. hivatali vagy hivatalos személy elleni bűncselekmények) együtt – „az állami és társadalmi szervek működése rendjét sértő bűncselekmények” elnevezésű, újonnan megalkotott fejezetbe kellene helyezni. Talán a hivatali korrupció és a hivatali bűncselekmények közötti kapcsolat maradványaként azonban a javasolt fejezetben „A korrupciós bűncselekmények” „A hivatali bűncselekmények” után következtek volna.<sup>216</sup>

Az 1978. évi IV. törvény (1978. évi Btk.) eredeti szövege egyetlen (önálló) „A közélet tisztasága elleni bűncselekmények” elnevezésű címben szabályozta a hivatalos személy, illetve az állami szerv (gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet, egyesület) dolgozója (tagja) által, illetve ezek vonatkozásában, valamint a sajtóval (tömegtájékoztatási eszközzel) visszaélve elkövetett vesztegetést.<sup>217</sup> A hivatalos személy által elkövetett, illetve hivatali vesztegetés, valamint a hivatali befolyással üzérkedés<sup>218</sup> tehát a hatályos Btk.-ban már nem hivatali bűncselekmény.<sup>219</sup> Az állami szerv (gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet, egyesület) dolgozója (tagja) által, illetve annak vonatkozásában elkövetett vesztegetés pedig már nem a gazdasági<sup>220</sup> bűncselekmények között került elhelyezésre. Az 1978. évi Btk. a korrupciós bűncselekmények kifejezést nem használta, de miniszteri indokolás alapján kiderült, hogy a közélet tisztasága elleni bűncselekmények közül

215 Wiener A. Imre: Javaslat a Btk. Különös része szerkezetének módosítására. *Magyar Jog*, XXII. évf. (1975) 7. sz. 377., 380., illetve 381. o.

216 Uo. 380., illetve 381. o.

217 1978. évi Btk. 250–255. §.

218 1978. évi Btk. 250., 253., illetve 256. § (1)–(2) bek.

219 1978. évi Btk. XV. fejezet IV. cím.

220 Vö. Btk. 1978. évi XVII. fejezet.

a vesztegetés és a befolyással üzérkedés kifejezetten korrupciós bűncselekménynek minősült, míg a közérdekű bejelentő üldözése nem.<sup>221</sup>

A kódex alapján azonban a korrupciós bűncselekmények jogi tárgya is a közélet tisztasága volt, azonban már az indokolás is utalt arra is, hogy e tényállások „az állami szervek, hivatalos és más fontos társadalmi funkciót betöltő személyek törvényes, pártatlan és elfogulatlan működésébe vetett bizalmat védik”.<sup>222</sup> A jogirodalomban pedig ezzel összhangban utaltak rá, hogy a tényállások jogi tárgya a „hivatalos személyek szabályszerű, befolyásolástól mentes működése és a lakosság részéről az állami szervezet részrehajlás nélküli működésébe vetett közbizalom”.<sup>223</sup> A Legfelsőbb Bíróság pedig arra mutatott rá, hogy a bűncselekmény jogi tárgya „a közélet – beleértve a gazdasági és társadalmi élet – tisztasága, korrekt, jogszerű működése és az ehhez fűződő közbizalom megóvásának az érdeke”.<sup>224</sup> A legfőbb bírói testület utalt arra is, hogy „a gazdasági életben az elburjánzó korrupció súlyos erkölcsi és politikai következményekkel jár, károsan hat a gazdasági fejlődésre, zavarja a tisztességes verseny feltételeit”.<sup>225</sup>

Részemről már ekkoriban is azt az álláspontot képviseltem, hogy a közélet tisztaságának fogalma – magas absztrakciós fokára figyelemmel – legfeljebb a jogi tárgy rendszerezési funkciójának ellátására alkalmas. A jogi tárgy jogalkalmazási funkciójának<sup>226</sup> ellátásánál, így a korrupciós tényállásokban szereplő bizonytalan tartalmú kategóriák (pl. az előny jogtalansága) értelmezésénél, illetve a halmazati kérdések megoldásánál nem nyújt segítséget.<sup>227</sup> Erre figyelemmel igyekeztem az akkori szabályozás értelmezésénél a közélet tisztaságánál jóval konkrétabb és az egyes korrupciós szférák tekintetében elkülönülő jogi tárgyakat meghatározni.<sup>228</sup>

## A hatályos szabályozás

A Btk. XXVII. fejezete a „Korrupciós bűncselekmények” címet viseli, a kódex szövege pedig nem utal a közélet tisztaságára. Miközben tehát a korrupciós bűncselekmény – hazai jogunkban először – tételes jogi fogalomként jelentkezik,<sup>229</sup> addig a közélet tisztasága elveszette ilyen funkcióját.

221 Az 1978. évi Btk. XV. fejezet VII. címéhez fűzött miniszteri indokolása. In: *Büntető Törvénykönyv*. KJK, Budapest, 1979, 312–313. o.

222 Az 1978. évi Btk. XV. fejezet VII. címéhez fűzött indokolás. In: *Büntető Törvénykönyv*. (Összeállította: Kádár Krisztina és Moldoványi György.) KJK, Budapest, 1979, 312. o.

223 Vida Mihály: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények, A nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In: *A magyar büntetőjog különös része*. (Szerk.: Nagy Ferenc.) Budapest, Korona, 2005, 404. o.

224 Legfelsőbb Bíróság: Bfv.X.16/1999. sz. – EH 1999.81. = BH 2000. 238.

225 Legfelsőbb Bíróság: Bfv.X.16/1999. sz. – EH 1999.81. = BH 2000. 238. Kiemelés tőlem – H. M.

226 A jogi tárgy különböző funkcióira lásd: Szomora Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. *Bűnügyi Szemle*, 2009/2. 11–17. o.

227 Hollán Miklós: A korrupciós bűncselekmények jogi tárgya Wiener A. Imre írásai nyomán. *Állam- és Jogtudomány*, LI. évf. (2010) [1. sz.], 51–61. o.

228 A korrupciós bűncselekmények. In: Hollán Miklós – Kis Norbert: *Büntetőjog. II. Az anyagi büntetőjog különös része. Alapismeretek a közszolgálati szakemberképzés számára*. Dialog Campus, Budapest/Pécs, 2011, 228–248. o.

229 Gál szerint ezzel a korrupció fogalma is „anyagi büntetőjogi fogalomná” vált. Gál István László (2013): XXVII. fejezet – Korrupciós bűncselekmények. In: *Új Btk. kommentár*. (Főszerkesztő: Polt Péter.) V. kötet. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, 183. o. Részemről ebben a vonatkozásban tartózkodó vagyok, a korrupciót önmagában nem tartom büntetőjogi fogalomnak.

A jogirodalomban képviselt egyik álláspont szerint azonban a korrupciós bűncselekmények továbbra is közös jogi tárgyakra (a közélet tisztaságára) tekintettel különülnek el a kódexben.<sup>230</sup> Ezzel azonban nincs összhangban, hogy a közélet tisztaságát a Btk. javaslatának indokolása jogi tárgyként egyetlen esetben, mégpedig a gazdasági adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása<sup>231</sup> kapcsán említi.<sup>232</sup> Ennek tényállása viszont a Btk. rendszerében nem a korrupciós, hanem „A gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények” közé tartozik.<sup>233</sup> A korrupciós bűncselekmények kapcsán viszont az indokolás a közélet tisztaságára nem hivatkozik.

Álláspontom szerint a Btk.-ban a korrupciós bűncselekmények már nem elsősorban jogi tárgyuk, hanem sokkal inkább más tényállási elemeik alapján tekinthetők egymáshoz hasonló tényállásoknak. A közélet tisztasága természetesen tudományos fogalomként a Btk. alapján is tekinthető a korrupciós bűncselekmények közös jogi tárgyának, de ennek már nincs a korábbi kódexhez hasonló kifejezett törvényi alapja. Erre figyelemmel a korábbiaknál is fontosabb lett az egyes korrupciós bűncselekmények jogi tárgyainak elkülönült meghatározása.

### **A hivatali korrupció**

A hivatali korrupciós bűncselekmények<sup>234</sup> jogi tárgya a hivatalos személyek kötelességeinek teljesítésébe (elfogulatlan, pártatlan működésébe) vetett bizalom. Ezek a bűncselekmények bizonyos esetekben veszélyeztetik – a vesztegetés elfogadásának minősített eseteiben<sup>235</sup> pedig sértik – a hivatalos személyek kötelességének teljesítéséhez fűződő érdeket is.

Az aktív hivatali vesztegetés szabályozása az új kódexben a befolyásolásra törekvés célzatát is tartalmazza.<sup>236</sup> Erre az elemre figyelemmel a törvény már nem rendeli büntetni az olyan előnyök adását vagy ígéretét, amelyek nem irányulnak a hivatalos személy befolyásolására, de alkalmasak ilyen látszat keltésére. Nem büntetendő tehát, aki ügyének elintézése után a vele rokoni vagy baráti kapcsolatban nem álló hivatalos személynek – úgy, hogy további hasonló ügy megindulása fel sem merül – egy értékes szőrmebundát ajándékozik. Márpedig ez is alkalmas olyan látszat keltésére, hogy a hivatalos személy az ügyet elfogultan intézte, a hivatali működésbe vetett bizalom ilyen esetben is sérül, de hatályos jogunkban nem kap büntetőjogi védelmet. Éppen erre figyelemmel kellene – ahogy azt javasoltam<sup>237</sup> – *de lege ferenda* megszüntetni az aktív hivatali vesztegetés célzatos szabályozását.

230 Gál: i. m. 183. o.

231 Btk. 409. §.

232 A Btk. javaslatának 408. §-hoz fűzött indokolás (a gazdasági adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása a javaslatban még ezen § szám alatt szerepelt).

233 Btk. XLI. fejezet.

234 Btk. 293., 294. §, 298. § (1) bek., illetve 299. §.

235 Btk. 294. § (3) bek. a) pont.

236 Btk. 293. § (1) bek.

237 Hollán: i. m. 178. o.

## ***A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés***

A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés jogi tárgyaként az új kódex is három érdeket részesít védelemben: nevezetesen a gazdálkodó szervezet érdekeit, a gazdálkodás rendjét, illetve a tisztességes gazdasági versenyt. A jogi tárgyakra vonatkozó fenti megállapítás azonban a jogirodalom és a joggyakorlat tételeinek rendszerezésén, továbbfejlesztésén és összegzésén alapul. Nem vezethető azonban le a hatályos (sem a korábbi) tényállás megfogalmazásából (rendszerbeli elhelyezéséből) vagy más objektív kritériumból, ami a tényállás alkotmányossága tekintetében mindenképpen komoly aggályokat vet fel.<sup>238</sup>

A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos aktív vesztegetés célzata a kötelességszegés, ami azonban nem zárja ki azt, hogy e tényállás keretei között a fenti három érdek bármelyike büntetőjogi védelmet kapjon. A releváns kötelességek forrása ugyanis nemcsak a gazdálkodó szervezet érdekeit védő szabály lehet. Ez következik – *argumentum a contrario* – a hűtlen kezelés tényállásából, amelyet csak az „idegen vagyon kezelésé(...)-ból folyó kötelességének megszegésével” lehet elkövetni.<sup>239</sup>

## ***A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés***

A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés jogi tárgya bírósági, választottbírósági, illetve (szűkebb értelemben vett) hatósági eljárásokban közreműködők kötelességeinek teljesítéséhez, illetve jogainak rendeltetésszerű gyakorlásához fűződő érdek.

## ***Az előny jogtalansága***

### ***Az előny jogtalanságának nevesítése***

Az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása az előny jogtalanságára egyik korrupciós bűncselekmény tényállásában sem utalt.<sup>240</sup> A tényállásszerű előnyök körülhatárolásának kérdése azonban már ekkoriban több – nagy sajtónyilvánosságot kapott – ügynek is központi kérdését képezte.

Molnár Csaba hivatali vesztegetési ügyében (és különösen az annak értékelése kapcsán kialakult jogirodalmi vitában) felmerült az ún. szóróajándékok és az informátor-tól kapott ajándékok jogtalansága, valamint ezeknek a kategóriáknak a tényállásszerűség vagy a társadalomra veszélyesség körében történő vizsgálata. Az ügyben született határozatokat elemzők egyébként nem az érdemi bírósági döntés (Molnár Csaba felmentésének) helyességét vitatták, hanem álláspontjuk a megfelelő jogalap meghatá-

238 Hollán: i. m. 99–100. o. A jogi tárggyal kapcsolatos dogmatikai kérdés tehát alkotmányossági kérdésként is jelentkezik. A büntetőjogi és alkotmányjogi megközelítés komplex kapcsolatára általában lásd: Nagy: i. m. 22–23. o.; Wiener A. Imre: *A Btk. Általános Része de lege ferenda*. MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2003. 34–39. o.; illetve Kis Norbert: *Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban*. In: *A szervezett bűnözés arcai. Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről*. (Szerk.: Gellér Balázs és Hollán Miklós.) Rejtjel, Budapest, 2004. 47–105. o.

239 Vö. Btk. 376. § (1) bek.

240 1978. évi Btk. 251–252. §. Hatályos 1979. július 1. napjától 2002. március 31. napjáig.

rozása kapcsán tért el, illetve a későbbiekben előforduló hasonló ügyek megítélését érintette.<sup>241</sup>

A gazdálkodással kapcsolatos vesztegetés esetén az előny jogtalansága az ún. Agrobank-ügyben okozott vitát a joggyakorlatban. Ennek kapcsán a Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, hogy „a törvényben az »előny« szó jelző nélkül szerepel[t], amiből úgy tűnhet[ett], hogy a szó köznapi értelmében vett minden előny tényállásszerű”. Azonban „a gazdasági élet természetes és jog által is elismert és védett működéséhez tartozik azonban, hogy annak szereplői a saját érdekeik érvényesítésére törekednek, s ennek során a másik féllel szemben számukra előnyös igényt, követelést támasztanak, »előnyt kérnek«. Nyilvánvaló ebből, hogy nem minden »előny« lehet a Btk. 252. § szempontjából tényállásszerű.” A Legfelsőbb Bíróság szerint a tényállásszerű előnyök körének „az elhatárolás[á]ra jogértelmezés alapján van lehetőség”.<sup>242</sup>

A 2001. évi CXXI. törvény úgy módosította az 1978. évi Btk. korrupciós bűncselekményekre vonatkozó rendelkezéseit, hogy azok tényállásaiba az előny kapcsán bekerült a „jogtalan” jelző. A büntető kollégiumok vezetőinek 2002. május 27-i álláspontja alapján „nem jelent érdemi eltérést a korábbi jogi helyzettől az, hogy a [törvény] az »előny« helyett a »jogtalan előny« kifejezést használja. A helyes jogértelmezés szerint az előnynek korábban is jogtalanoknak kellett lennie.”<sup>243</sup>

A Btk. eredetileg hatályos szövege ezzel szemben a hivatali vesztegetés (elfogadása) tényállásainál nem utalt az előny jogtalanságára. Az aktív hivatali vesztegetés tényállásánál azért nem, mert a javaslatának indokolása szerint „fogalmilag nem képzelhető el, hogy a befolyásolásra törekvéshez adott vagy ígért előny jogszerű legyen”.<sup>244</sup> A hivatali vesztegetés elfogadása<sup>245</sup> tényállásában pedig az előny kapcsán a jogtalan jelzőt azért nem szerepeltette, mert annak „elhagyására [az aktív] hivatali vesztegetés tényállásánál kifejtettek az irányadók”.<sup>246</sup> Ez az utalás azonban téves, hiszen az aktív hivatali vesztegetés kapcsán kifejtettek nem alkalmazhatók egy olyan tényállásra, mint a passzív hivatali vesztegetés, amely az előnnyel való befolyásolás célzatát nem feltételezi (de még az előny befolyásolására való alkalmasságát sem).<sup>247</sup>

A hivatali vesztegetés elfogadásának a Btk. eredetileg hatályos szövegében szereplő tényállását könnyen úgy lehetett értelmezni, hogy a hivatali működéssel összefüggő előny minden esetben eleve jogtalan. Ennek alapja azon logikai következtetés (*argumentum a contrario*) lehetett, hogy a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés tekinte-

241 Lásd Gál István László: Molnár Csaba ügye a Fővárosi Ítéletablán. Döntés az Országos Rendőr-főkapitányság Pénzmosás Elleni Osztálya vezetőjének vesztegetési ügyében. *JeMa (Jogesetek Magyarázata)*, 2010/1. sz. 33–38. o.; Hollán Miklós: Molnár Csaba vesztegetési ügye: még egyszer az előny jogtalanságáról. Kritikai megjegyzések Gál István László elemzése kapcsán. *JeMa*, 2010/3. szám, 45–53. o.; Gál István László: Újabb gondolatok Molnár Csaba vesztegetési ügye kapcsán. Válasz Hollán Miklósnak. *JeMa*, 2010/3. szám. 54–56. o.

242 Legfelsőbb Bíróság: Bf. III. 170/1998/5. 19–20 o.

243 Kollégiumvezetők álláspontja a Btk.-t módosító novella (a 2001. évi CXXI. törvény) egyes rendelkezéseinek alkalmazásával kapcsolatos jogértelmezési kérdésekben (2002. május 27.). *Bírósági Határozatok*, 2002. évi 10. szám.

244 A Btk. javaslatának 293. §-ához fűzött indokolás.

245 Btk. 294. § (1) bek.

246 A Btk. javaslatának 294. §-ához fűzött indokolás.

247 Vö. 2.2.1. cím.

tében a Btk. eredetileg is kifejezetten kiemelte az előny jogtalanságát.<sup>248</sup> Ezzel szemben az előny jogtalanságának külön vizsgálatát<sup>249</sup> indokolta a rendszertani értelmezés, hiszen a törvény már ekkoriban is azt szabta a büntetés korlátlan enyhítésének (különös méltánylást érdemlő esetben mellőzésének) feltételül, ha az elkövető „a kapott *jogtalan* vagyoni előnyt vagy annak ellenértékét a hatóságnak átadja”<sup>250</sup>

A Btk. eredeti szövege a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetésnél sem utalt arra, hogy az előny jogtalan,<sup>251</sup> míg a 1978. évi Btk. ezt még kiemelte.<sup>252</sup> Az indokolás szerint: „A »jogtalan« kifejezés elhagyására a hivatali vesztegetés tényállásánál kifejtettek az irányadók.”<sup>253</sup> Ez azt jelentheti, hogy e tényállásoknál is a célzat („törvényes jogait ne gyakorolja vagy kötelezettségeit ne teljesítse”) indokolja a jogtalanság elemének mellőzését. A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés sajátosságainak elemzése alapján viszont részemről arra a következtetésre jutottam, hogy az előny jogtalanságának érdemi vizsgálata e tényállásnál sem minden esetében mellőzhető.<sup>254</sup>

Az ezzel kapcsolatos jogalkalmazási bizonytalanság kiküszöbölésére akkoriban azt javasoltam, hogy a hivatali és hatósági vesztegetés tényállásaiban „az előny jogtalanságát újra nevesíteni kell. Korántsem kivételes szituáció ugyanis, amikor jogos azon előny, amelyet hivatalos személyek vagy hatósági eljárások résztvevői fogadnak el, illetve nekik adnak.” Az általam a korábbiakban „javasolt szabályozás szerint (...) az összes korrupciós bűncselekmény tényállása újra egységesen a jogtalan előny kifejezést használná.”<sup>255</sup>

## **Hatályos jogunk**

Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXXVI. törvény (továbbiakban Mód. tv.)<sup>256</sup> 36. § j)–o) pontjai az előny jelzőjeként beiktatták a jogtalan kifejezést azon korrupciós bűncselekmények tényállásaiba (minősített eseteibe), amelyeknél a Btk. eredetileg hatályos szabályozása ezt a kifejezést az előny jelzőjeként nem tartalmazta.<sup>257</sup> A Mód. tv. javaslatának ehhez kapcsolódó indokolása szerint „a Btk. XXVII. Fejezete következtelenül használja az »előny« milyenségének megjelöléseként a »jogtalan« szót, egyes tényállásokban megtalálható a »jogtalan« jelző, míg a tényállások egy részében a »jogtalan« kifejezés nem szerepel. Erre figyelemmel a következetesség érdekében a módosítás az érintett rendelkezéseket pontosítja, és a jogbiztonság érdekében rögzíti, hogy az előnynek jogtalanak kell lennie.”<sup>258</sup> A Mód. tv. 28. §-a pedig

248 Btk. 290–291. §.

249 Már a Btk. eredeti szövege kapcsán is „jogtalan” előnyről szól pl. Sinku Pál: A korrupciós bűncselekmények. In: *Büntetőjog II. Különös Rész.* (Szerkesztőlektor: Busch Béla.) HVG-ORAC, Budapest, 2012, 436. o.

250 Btk. 294. § (5) bek. Kiemelés tőlem – H. M.

251 Btk. 296. § (1) bek., illetve 295. § (1) bek.

252 1978. évi Btk. 255. § (2) bek., (1) bek.

253 A Btk. javaslatának 296. §-ához fűzött indokolás.

254 Hollán: i. m. 152–153. o.

255 Hollán: i. m. 153., illetve 177. o.

256 A törvény javaslatának elemzését lásd: Hollán Miklós: A korrupciós bűncselekmények szabályozási újdonságai – egy törvényjavaslat margójára. *MTA Law Working Papers*, 2015/8. (a letöltés ideje: 2015. november 20.)

257 Btk. 293. § (1) és (2) bek., 294. § (1) és (3) bek., 295. § (1) bek., 296. § (1) és (3) bek., 298. § (1) bek.

258 A Mód. tv. javaslatának 36. §-ához fűzött indokolás.

ugyanazt az elvet érvényesítette a befolyással üzérkedés alaptényállásának újraalkotása során.<sup>259</sup>

A Mód. tv. az előny jogtalanságának megkövetelésével mindenképpen növelte a jogbiztonságot, hiszen annak alapján – korábban hatályos jogunkkal szemben – már nem a jogalkalmazónak kell választania az eltérő (ugyan különböző módszerekkel, de egyaránt alátámasztható) értelmezések között. A jogtalanság tényállási elemként való újbóli megjelenése azonban nem szűkíti le a Btk. hatókörét, hiszen csak annak egyik – általam egyébként helyesebbnek tartott – értelmezését emeli törvényerőre.

Az aktív hivatali vesztegetés hatályos tényállásánál az előny jogtalanságának nincs önálló funkciója a büntetőjogi felelősség körének körülhatárolásánál, hiszen a befolyásolásra törekvéshez adott vagy ígért előny valóban nem lehet jogszerű.<sup>260</sup> Ennek ellenére helyes, hogy a jogalkotó az aktív hivatali vesztegetést 2015-ben nem hagyta ki azon tényállások köréből, amelyekbe beiktatta a jogtalanság elmét. Egy ezzel ellentétes megoldás ugyanis több értelmezési zavart okozott volna a korrupciós bűncselekmények szabályozásának egészére nézve, mint a Btk. hatályos szövegében szereplő pusztán redundancia.

## A jogtalanság tartalma

A jogtalanság tényállási elemét a korrupciós bűncselekmények jogi tárgyához igazodva kell értelmezni. Mivel ez utóbbi az egyes korrupciós bűncselekmények esetén eltérő,<sup>261</sup> így az előny jogtalanságának tartalma sem azonos pl. hivatali és gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés esetén.<sup>262</sup>

### A hivatali vesztegetés eseténél

Hatályos jogunk szerint az előny jogtalansága a hivatalos személlyel kapcsolatos korrupciós bűncselekmények tényállási eleme, azaz a büntetőjogi felelősség pozitív feltétele.

Ebben a tekintetben az egyik leginkább komplex szabályozást az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény rendelkezései tartalmazzák. Ez a jogszabály ugyanis kifejezetten kimondja, hogy az országgyűlési képviselő ilyen „megbízásával összefüggésben nem fogadhat el olyan ajándékot vagy más ingyenes juttatást, amely a mindenkori képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meghaladja”.<sup>263</sup> A fenti tilalom kifejezetten „nem vonatkozik a képviselőnek az Országgyűléstől, saját pártjától vagy képviselőcsoportjától, a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványtól, a képviselői munkájának ellátásához szükséges vagy azzal szoros összefüggésben lévő juttatásokra és ingyenes használatba kapott dolgokra”.<sup>264</sup> „Az ingyenesen használatba kapott dolgok [azonban] a megbízás megszűnését követően nem kerülhetnek ingyenesen a képviselő vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli

259 Btk. 299. § (1) bek.

260 A Btk. javaslatának 293. §-ához fűzött indokolás.

261 Vö. 2.2. cím.

262 Vö. Hollán: i. m. 103. o.

263 2012. évi XXXVI. törvény 87. § (1) bek. első mondat. A képviselői tiszteletdíj egyhavi összege 2013-ban

231 900 forint volt, [www.parlament.hu/pairhelp/alap\\_potdij.htm](http://www.parlament.hu/pairhelp/alap_potdij.htm).

264 2012. évi XXXVI. törvény 87. § (2) bek. első mondat.

hozzátartozója (a továbbiakban: közeli hozzátartozó) tulajdonába vagy további használatába.<sup>265</sup>

A 2012. évi XXXVI. törvény tilalma alóli kifejezett kivételnek megfelelő előny (pl. a pártok működését segítő kutatási tevékenységet végző alapítványtól a képviselői munka ellátásához szükséges juttatás) elfogadása büntetőjogilag sem büntetendő. Nem tekintendő büntetőjogilag relevánsnak a tilalom alóli implicit kivétel (azaz a mindenkori képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meg nem haladó előny elfogadása) sem.

Más hivatalos személyek esetén a megengedett előnyök körét nem törvény, hanem azon alapuló jogszabály (szabályzat, normatív utasítás) határozza meg. Ebben a vonatkozásban kiemelés igényel azon rendelet, amely szerint a katasztrófavédelem hivatásos állományú tagja a szolgálattal összefüggésben jutalmat vagy kivételes esetben ajándékot csak az állományilletékes parancsnok előzetes engedélyével fogadhat el. A szolgálattal összefüggésben pedig a beavatkozás alkalmával alkoholmentes ital, étel helyszíni fogyasztásra elfogadható.<sup>266</sup> Ez a jogszabály az előny elfogadásának tilalmát nem tartalmazza kifejezetten, de az abban nevesített engedélyekből – *argumentum a contrario* – kitűnik, hogy más előny elfogadása formálisan jogtalan. A rendelet megalkotásakor és a jelenleg hatályos büntetőjogi szabályozással (amelyek a jogtalanságot kifejezetten nevesítik) jobban összhangban lenne egy olyan szolgálati szabályozás, amely a vonatkozó tilalmat is expliciten nevesíti.

Az előny jogtalanságára vonatkozó szabályokat etikai kódex is tartalmazhatja. Ha ez jogi normában jelenik meg,<sup>267</sup> akkor az előny jogtalanságára nézve az előzőekben írtak irányadók. Elméleti és egyben gyakorlati probléma merül fel viszont akkor, ha az etikai kódexet (ahogy pl. Magyarországon az adóhatóságét<sup>268</sup>) nem jogi normában adják ki. Ilyenkor ugyanis kérdéses, hogy az etikai kódexnek megfelelően elfogadott előnyök jogszerűek lehetnek-e. Álláspontom szerint a nem jogi norma formájában kiadott etikai kódex nem közvetlenül, hanem a tényállás értelmezésénél, illetve az előny materiális jogtalanságának megállapításánál vehető figyelembe.

Nem jogtalan ugyanis az olyan előny sem, amelynek elfogadása materiálisan nem jogellenes, azaz nem sérti (és nem veszélyezteti) a tényállás által védett egyik jogi tárgyat (azaz még a hivatalos személy pártatlanságába vetett bizalmat) sem. Ilyen pl. a szokásos udvariassági gesztusok, így egy kávéval, üdítővel, cigarettával való megkínálás,<sup>269</sup> illetve egy kisebb virágcsokor elfogadása. Jogtalan azonban, ha a hivatalos személy a virágcsokrot kéri, illetve elfogadja azt, hogy az ügyfél egy üveg konyakkal vagy vendéglői ebédrel (vacsorával) kedveskedjen neki. Minden olyan előny eleve jogtalan, amelynek elfogadására kötelességszegéssel összefüggésben került sor.

265 2012. évi XXXVI. törvény 87. § (2) bek. első mondat.

266 49/2011. (XII. 20.) BM rendelet 21. § (3) bek.

267 Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium Etikai Kódexéről szóló 25/2009. (IV. 15.) KHEM utasítás (hk.).

268 Vö.: [http://nav.gov.hu/data/cms52407/etikai\\_kodex.pdf](http://nav.gov.hu/data/cms52407/etikai_kodex.pdf). (a letöltés ideje: 2015. november 20.)

269 Így a Btk. eredeti tényállása tekintetében lásd: Mészár Róza: A korrupciós bűncselekmények. In: *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára.* (Szerk.: Kónya István.) 3. kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2013, 1126. o.



## ***A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetésnél***

Gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés esetén formálisan jogtalan azon előny, amelynek elfogadása más (nem büntetőjogi) jogszabályba vagy azon alapuló normába ütközik. A vesztegetési tényállás kereteit azonban csak olyan jogszabály vagy azon alapuló norma tolhatja ki tartalommal, amely a jogi tárgyat, így a gazdálkodó szervezethez fűződő hűséget, a gazdálkodás rendjét, illetve a tisztességes versenyt védelmezi. A jogszabály vagy azon alapuló norma által tilalmazott előny elfogadása is csak akkor vezethet büntetőjogi felelősség megállapításához, ha az előny materiálisan jogtalan, azaz olyan jellegű és mértékű, hogy alkalmas a gazdálkodó szervezethez való hűség, a gazdálkodás rendje, illetve a tisztességes verseny veszélyeztetésére.

A jogtalanság fenti meghatározására figyelemmel a magángazdaság szférájában a hivatalihoz képest eltérő (alapvetően jóval tágabb) azon előnyök köre, amelyek tevékenységgel összefüggenek, de nem minősülnek jogtalannak. Jogtalanság (materiális elemének) hiányában nem tényállásszerű pl. egy meghívás üzleti ebédre, egy kisebb reklámajándék (toll, mappa stb.), illetve az együttműködés folytatásához szükséges tanulmányút elfogadása. Jogtalan előny azonban, ha a beszállító a megrendelő cég gazdasági vezetőjének részére egy fényűző mulatóban eltöltött teljes estét finanszíroz, a tárgyi ajándék egy luxusautó vagy a „tanulmányút” ürügyén a család üdültetése zajlik.

Ezen meglehetősen komplex kérdéskör megvilágításához érdemes példának használni az utóbbi évtizedek két jelentősebb, közérdeklődésre számot tartó büntetőügyében hozott döntéseket.

### ***Az Agrobank-ügy***

Az Agrobank-ügyben a hitelt kérő ügyfelekkel a bank vezetője, az I. rendű vádlott általában már az első megbeszélésen közölte, hogy a hitelnyújtásra – az egyéb előírt feltételek megléte esetén – csak akkor kerülhet sor, ha a magánosításra kerülő részvények legalább 25 + 1%-át jelképes összegért vagy ellenérték nélkül a futamidő tartamára a bank által kijelölt cégnek átengedi, a bank ennek révén részt vehet a cég irányításában és afelett fokozott ellenőrzést gyakorolhat.<sup>270</sup>

Az elkövetéskor hatályos jogszabály az előny jogtalanságára még nem utalt,<sup>271</sup> a Legfelsőbb Bíróság azonban azt a tényállás szövegébe lényegében beleértette. Ítélete szerint „az olyan (...) előny (...) tényállásszerű” a vesztegetés szempontjából, amely „a büntetőjogi szituációtól függetlenül jogellenes, és alkalmas a védett jogi tárgy veszélyeztetésére (...)”.<sup>272</sup>

A Legfelsőbb Bíróság szerint a ténylegesen a bank uralma alá kerülő előnyök alapvetően a 1991. évi LXIX. törvény (Pit.) rendelkezései alapján minősültek jogellenesnek.<sup>273</sup> Egyrészt „a vádbeli időben a (...) bank részéről minden 10%-on felüli tulajdonrész megszerzése a Pit. tilalmába ütközött”, így „jogellenes volt”.<sup>274</sup> Másrészt az I. rendű vádlott

270 A Legfelsőbb Bíróság Bf.III.170/1998/5. ítéletében megállapított tényállás alapján.

271 Vö. 3.1.1. cím.

272 Legfelsőbb Bíróság: Bf.III.170/1998/5. 20. o.

273 Legfelsőbb Bíróság: Bf.III.170/1998/5. 20. o.

274 Legfelsőbb Bíróság: Bf.III.170/1998/5. 22. o. E megállapítások alapját a szavatoló tőkére vonatkozó ténybeli megállapítások és az elkövetéskor hatályos, az ítéletben idézett (akkoriban hatályos) jogszabályi rendelkezések képezték.

különböző pénzüsszegek megfizetésére vonatkozó kérései a Pit. azon rendelkezésére tekintettel minősültek jogellenesnek, amely szerint „a hitelösszegezen és a teljes hiteldíjon túlmenően az ügyfelet a pénzüszinttel szemben a késedelmi kamatot, illetve a bíróság által megállapított kártérítést kivéve semmilyen más címen nem terhelheti fizetési kötelezettség”.<sup>275</sup>

A másodfokú ítélet nem foglalkozott érdemben azzal, hogy az előbbieken hivatkozott szabályok a vesztegetés kereteit kitöltő normának tekinthetők-e. A Legfelsőbb Bíróságnak azonban a tényállás általa meghatározott jogi tárgyára figyelemmel ezt a kérdést (ha az elméletileg egyébként nagy jelentőségű is) nem kellett külön vizsgálnia. A gazdálkodó szervezet jogszerű működése ugyanis olyan általános szinten megfogalmazott érdek, amely szinte bármelyik gazdaság-igazgatási szabály megsértése esetén sérelmet szenved.

### A „hálapénz”-ügy

Az ún. hálapénz-ügyben megállapított tényállás szerint egészségügyi dolgozók kértek, illetve fogadtak el előnyöket szüleszeti ellátással kapcsolatban.

A Kúria határozata szerint a „hálapénz az a juttatás, amelyet az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét követően a beteg vagy hozzátartozója hálája, köszönete jeléül a szolgáltatásban közreműködő egészségügyi dolgozónak nyújt”.<sup>276</sup>

A „hálapénz [n]em minősül jogtalan előnynek, hiszen a jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény [Sza. tv.] 1. számú melléklete kifejezetten nevesíti (...), mégpedig akként, hogy a 7.2. pont értelmében a hálapénz (...) adóköteles jövedelem”.<sup>277</sup>

A hálapénz elfogadása azonban csak akkor jogos, ha „az nem a kötelességszegés honorálása”.<sup>278</sup>

A hálapénz jogszerűsége a Kúria szerint „független a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 52. §-ának (2) bekezdésében írt előzetes munkáltatói hozzájárulás hiányától. Ez utóbbinak ugyanis csupán munkajogi (...) szempontból lehet jelentősége, (...) az esetleges fegyelmi vétség megvalósulása” esetében.<sup>279</sup>

Nem hálapénz azonban az „előre (...) az egészségügyi ellátás, gyógykezelés megkezdése előtt (...) adott előny”, de azon előny „sem, amelyet a beteg nem saját elhatározásából, nem önként szolgáltat”,<sup>280</sup> így „a kért és ennek eredményeként kapott juttatás [sem] sorolható a hálapénz kategóriájába”.<sup>281</sup>

A Kúria tehát ezen ügyben is kerettényállásként tekintett a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés tényállására. Az Agrobank-ügyhöz képest viszont új fejlemény, hogy az ítélet kifejezetten megjelölt olyan jogszabályt, amely releváns a jogtalanság megítélésénél, illetve olyat is, amely nem tekinthető ilyennek.

<sup>275</sup> Legfelsőbb Bíróság: Bf.III.170/1998/5. 22. o. Pit. 51. § (4) bek. (hk.).

<sup>276</sup> Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [32].

<sup>277</sup> Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29].

<sup>278</sup> Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30].

<sup>279</sup> Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30].

<sup>280</sup> Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [32].

<sup>281</sup> Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [33].

## Hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés

Ha az előnyt a kötelesség megszegésért fogadják el vagy adják stb., akkor az a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés esetén is szükségképpen jogtalan. Ha viszont az előnyt az eljárási jogról való lemondás végett fogadják el vagy adják, akkor az ilyen előny jogszabályi engedély vagy rendeltetésszerű joggyakorlás esetén nem jogtalan. Nem tekinthető tehát a Btk. alkalmazásában sem jogtalannak vagy a büntetőügyben közvetítői eljárás során elfogadott vagy adott előny, illetve a keresettől való elállás fejében a munkavállaló jogos igényének kifizetése.<sup>282</sup> Nem jogtalan a becsületsértés miatt adott kártérítés kifizetése fejében a magánvádtól való elállás felajánlása, de jogtalan az ilyen típusú kár mértékét irreálisan meghaladó összeg követelése.<sup>283</sup>

## Irodalomjegyzék

- Angyal Pál: *Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek*. „A magyar büntetőjog kézikönyve 21.” Attila-nyomda, Budapest, 1943.
- Báger Gusztáv: *Korrupció*. Akadémiai, Budapest, 2012.
- Fonyó Antal: „235–240. §§”. In: *A büntető törvénykönyv kommentárja*. (Szerk.: Halász Sándor.) KJK, Budapest, 1968.
- Gál István László (2013): XXVII. fejezet – Korrupciós bűncselekmények. In: *Új Btk. kommentár*. (Főszerk.: Pólt Péter). V. kötet. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, 183–210. o.
- Gál István László: Molnár Csaba ügye a Fővárosi Ítéletábrán. Döntés az Országos Rendőr-főkapitányság Pénzmosás Elleni Osztálya vezetőjének vesztegetési ügyében. *JeMa (Jogesetek Magyarázata)*, 2010/1. sz. 33–38. o.
- Gál István László: Újabb gondolatok Molnár Csaba vesztegetési ügye kapcsán. Válasz Hollán Miklósnak. *JeMa*, 2010/3. szám. 54–56. o.
- Györgyi Kálmán: Az új Büntető Törvénykönyv kodifikációjának története, <http://ujbtk.hu/dr-gyorgyi-kalman-az-uj-bunteto-torvenykonyv-kodifikaciojanak-tortenete/> (a letöltés ideje: 2015. november 20.)
- Hohmann, O.: Gedanken zur Akzessorietät des Strafrechts. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*, 2007/1., [http://www.zis-online.com/dat/artikel/2007\\_1\\_105.pdf](http://www.zis-online.com/dat/artikel/2007_1_105.pdf)
- Hollán Miklós – Kis Norbert: *Büntetőjog. II. Az anyagi büntetőjog különös része. Alapismertek a közszolgálati szakemberképzés számára*. Dialog Campus, Budapest/Pécs, 2011. 228–248. o.
- Hollán Miklós: A korrupciós bűncselekmények jogi tárgya Wiener A. Imre írásai nyomán. *Állam- és Jogtudomány*, LI. évf. (2010) [1. sz.] 51–61. o.
- Hollán Miklós: A korrupciós bűncselekmények szabályozási újdonságai – egy törvényjavaslat margójára. *MTA Law Working Papers*, 2015/8. (a letöltés ideje: 2015. november 20.)
- Hollán Miklós: *Korrupciós bűncselekmények az új büntetőkódexben*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.
- Hollán Miklós: Molnár Csaba vesztegetési ügye: még egyszer az előny jogtalanágáról. Kritikai megjegyzések Gál István László elemzése kapcsán. *JeMa*, 2010/3. szám, 45–53. o.
- Kis Norbert: *Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban*. In: *A szervezett bűnözés arcai. Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről*. (Szerk.: Gellér Balázs – Hollán Miklós.) Rejtjel, Budapest, 2004. 47–105. o.
- Kovács Árpád: *Az Állami Számvevőszék és a korrupció*. In: *Korrupció Magyarországon*. (Szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba.) Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001. 56–61. o.

282 Vida: i. m. 427. o.

283 Uo. 426. o.

- Kránitz Mariann: *A korrupciós bűnözés*. KJK, Budapest, 1988.
- Löw Tóbiás (szerk.): *A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről és teljes anyaggyűjteménye*. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1880.
- Márki Zoltán: *Válasz a korrupciós kihívásokra*. In: *Korrupció Magyarországon*. (Szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba.) Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001. 37–38. o.
- Mészár Róza: *A korrupciós bűncselekmények*. In: *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára*. (Szerk.: Kónya István.) 3. kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2013.
- Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része*. HVG-ORAC, Budapest, 2008.
- Pallai Katalin: Szakmai tréningek az integritásoktatásban. *Társadalom és Honvédelem*, XIX. évf. (2015) 1. sz.
- Pallai Katalin: Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritás menedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1. 181–194. o.
- Sinku Pál: *A korrupciós bűncselekmények*. In: *Büntetőjog II. Különös Rész*. (Szerkesztőlektor: Busch Béla.) HVG-ORAC, Budapest, 2012.
- Szomora Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. *Bűnügyi Szemle*, 2009/2. 11–17. o.
- Vida Mihály: *A közélet tisztasága elleni bűncselekmények. A nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények*. In: *A magyar büntetőjog különös része*. (Szerk.: Nagy Ferenc.) Budapest, Korona, 2005, 402–444. o.
- Wiener A. Imre: *A Btk. Általános Része de lege ferenda*. MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2003.
- Wiener A. Imre: Javaslat a Btk. Különös része szerkezetének módosítására. *Magyar Jog*, XXII. évf. (1975) 7. sz.



# A Nemzeti Védelmi Szolgálat korrupcióellenes tevékenysége

---

DR. VÁRADI PIROSKA – DR. VARGA RÓBERT

*Az elmúlt évek antikorrupciós küzdelmének egyik legfontosabb kormányzati intézkedése a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) megalapítása, majd feladatkörének 2014-es bővítése volt, amely tükrözi a korrupció jelenségével kapcsolatos kormányzati szemléletváltást, a fokozott fellépés igényét is. Ennek köszönhetően a korrupció elleni küzdelem, a korrupció megelőzése és az integritás erősítése egy szervezetnél összpontosul, ami lehetővé teszi a probléma teljes körű kezelését. A megbízhatósági vizsgálatok és a kifogástalan életvitel ellenőrzése a megalapítástól kezdődően az NVSZ feladatai közé tartoztak. Habár mindkét jogintézmény viszonylag újnak tekinthető, azok jogszabályi garanciái mellett mára már jogalkalmazói gyakorlatuk is kiforrott, visszatartó erejük és egyéni megelőző hatásuk egyaránt kimutatható, melyeket a tanulmány részletesen bemutat. A korrupció elleni egyéni szintű fellépés mellett nélkülözhetetlen a szervezeti integritás erősítése, valamint az államszervezeten kívüli szereplőkkel való együttműködés hazai és nemzetközi szinten egyaránt. Ennek jegyében alapították meg 2014 folyamán a Korrupciómegelőzési Főosztályt, amely az NVSZ civil arcaként a stratégiai tervezés, a módszertani támogatás révén az állami, önkormányzati szervek integritásának erősítését, az üzleti élet tisztaságának javítását segíti, míg szemléletformáló, oktatás-fejlesztő tevékenységével hozzájárul az állampolgári és szakmai felelősségérzet javításához. Ennek a sokrétű tevékenységnek a kereteit a Nemzeti Korrupcióellenes Program teremti meg, míg a nemzetközi szintű elköteleződést a Nyílt Kormányzati Együttműködés Kezdeményezés keretében megalkotott Nemzeti Akcióterv bizonyítja.*

## **A korrupció elleni fellépés régi-új szervezete, feladatrendszere**

Magyarországon a rendszerváltás óta folyamatos volt a politikai törekvés a korrupció elleni célzott fellépésre. Ennek érdekében kormányhatározatok születtek, és Magyarország csatlakozott a jelentősebb antikorrupciós egyezményekhez (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, OECD: Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezmény; Európa Tanács: Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezmény; Egyesült Nemzetek Szervezete, ENSZ: Korrupció Elleni Egyezmény). Ezek hazai jogba való átültetésével összefüggésben szoros együttműködést alakított ki az illetékes nemzetközi szervezetekkel, ami a szakmai tapasztalatcserének is mozgásteret teremtett.

A 2010-es kormányváltást követően ez a szándék új lendületet vett, az új kormány egyik fő közpolitikai célkitűzése a rend megteremtése volt Magyarországon. Ennek részeként fogalmazták meg az állammal és annak intézményeivel szembeni közbizalom helyreállításának szükségességét, a közszolgálati korrupció, ezen belüli is a rendészeti-közigazgatási korrupció visszaszorítását. A lefektetett elvi alapok gyakorlati megvalósítása is megkezdődött a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) 2011. január 1-jei megalakulásával.

A jogelőd a BM Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata volt, e szerv hatásköre azonban csak a rendőrségre és korlátozott mértékben a Vám- és Pénzügyőrségre terjedt ki.

A rendészeti szervek jogszerű működésének belső védelmét ellátó új szervezet hatékony működése érdekében első lépésként megteremtették a jogi feltételeket, és az addig kormányrendeleti szintű szabályozásokat a legmagasabb szintű törvényi alapokra helyezték. Módosították a rendőrségi törvényt, a hivatásos állomány szolgálati törvényét, a közalkalmazottak és a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényeket, az ügyészégi törvényt. Az NVSZ-nek meg kellett felelnie a megváltozott kihívásoknak, amik az alábbiakban foglalhatók össze:

- az állomány több rendőri/rendészeti szervtől érkezett, országosan, területileg széttagoltan helyezkedtek el az egyes szervezeti egységek;
- jelentősen kibővült a védett szervek köre (rendőrség, Terrorelhárítási Központ, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Katasztrófavédelem, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Alkotmányvédelmi Hivatal);
- a felderítési tevékenység kiegészült eddig még nem ismert új jogintézményekkel: a kifogástalan életvitel ellenőrzésével és a megbízhatósági vizsgálattal;
- meg kellett felelni a rendvédelmi korrupció visszaszorításával kapcsolatos társadalmi és kormányzati elvárásoknak.

A jogelőd BM Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata három főosztályra és összesen 20 osztályra tagozódott, melyek a szolgálatvezető, illetve a két szolgálatvezető-helyettes valamelyikének közvetlen irányítása alatt álltak. Az NVSZ az új, széles körű feladtbővülés miatt összetettebb szervezettel rendelkezik: négy igazgatóságra (Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata Igazgatóság, Polgári Titkos Szolgálatok Védelmi Szolgálata Igazgatóság, Közigazgatási Szervek Védelmi Szolgálata Igazgatóság, Gazdasági és Humán Igazgatóság), adminisztratív részekre, továbbá a védett szervek alapján főosztályokra, valamint osztályra tagozódik.

A 2014-es választásokat követően a korrupció elleni fellépés kormányzati struktúrájában változás következett be. A kormányzat részéről nem merült fel egy külön korrupcióellenes csúcsszerv létrehozásának igénye, e feladatokat továbbra is a meglévő szervezetrendszeren belül kívánta ellátni. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megszűnésével az antikorrupciós szakpolitika továbbvitelére jogutódként három tárca: a Miniszterelnökség, az Igazságügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium is felmerült.

A kormány végül az antikorrupciós terület belügyminiszteri irányítás alá helyezése mellett döntött. A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet kormányzati szakpolitikaként első ízben nevesítette a korrupcióellenes feladatokat, a 39. § (2) bekezdése szerint: „A [belügy]miniszter a rendészetért való felelőssége keretében összehangolja a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokat.”

Az antikorrupciós szakpolitikai feladatok végrehajtása a Nemzeti Védelmi Szolgálat-hoz került, és ennek megfelelően módosult a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzésének és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) kormányrendelet is. A 2014. szeptember 5-től hatályos, új 5/A. alcím szerint a Nemzeti Védelmi Szolgálat közreműködik a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokban.

Ennek keretében

- előkészíti a korrupció elleni kormányzati stratégiát és felterjeszti azt a rendészetért felelős miniszter részére,
- kidolgozza a korrupció megelőzési intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítését támogató módszertani segédletet, amelyet felterjeszt a rendészetért felelős miniszter részére,
- végzi az integritási és korrupciós kockázatok felmérését,
- folyamatosan értékeli a korrupciós helyzetet és a korrupcióellenes kormányzati tevékenység helyzetét, valamint a rendészetért felelős miniszter útján tájékoztatást ad a kormánynak,
- közreműködik az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének fejlesztésében és összehangolásában,
- előkészíti a korrupcióellenes kommunikációs szakmai anyagokat,
- részt vesz a nemzetközi együttműködésből, nemzetközi egyezményekből eredő jelentési és képviselési kötelezettségek ellátásában.

## Új jogintézmények

### *A kifogástalan életvitel ellenőrzése*

A hivatás és a magánélet elválaszthatatlan kapcsolatát a törvényalkotó is felismerte, és a jelentkezők „szűrését”, annak megállapítását, hogy hivatásos személyként ki alkalmazható, már idejekorán szabályozta és a felvételi eljárás részévé tette. A hivatásos jogviszony fennállása alatti magánélet vizsgálatának lehetőségét a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) már szerepeltette: a méltatlanná válás jogintézménye címén [56. § (6) bekezdés c) pontja]. A méltatlanná válás megállapítása először etikai eljárás keretében, majd 2006-tól már méltatlansági eljárás keretében történt.

Az elv azonban nem változott: a szolgálaton kívüli magatartást a foglalkoztató fegyveres szerv vizsgálta, és ezen szerv döntött a méltatlanság kérdésben is. A Hszt. 2011. január 1-jétől hatályba lépett módosítása vezette be a kifogástalan életvitel ellenőrzésének szabályait, és ezzel új alapokra helyezte a szolgálaton kívüli magatartás vizsgálatát.<sup>284</sup> A módosító törvény indokolása szerint: „A rendőrséggel szemben fennálló szakmai igények, a közbiztonság helyzetének javítására irányuló célkitűzések teljesítéséhez, továbbá Magyarországnak a rendőrség feladataival összefüggő egyes jogharmonizációs kötelezettségei teljesítéséhez szükséges a hatályos szabályozási környezet megfelelő átalakítása... A kifogástalan életvitel követelményét a törvény egységesen, a Hszt. hatálya alá tartozó minden, hivatásos állományban szolgálatot teljesítőre kiterjeszti, ezért a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályok a Hszt. általános részében kerülnek elhelyezésre... A törvény kiegészíti a Hszt.-t azzal kapcsolatban, hogy ha a hivatásos állomány tagja 2011. január 1-je előtt megfelelt a kifogástalan életvitel követelményének, vele szemben a Hszt. 37/A. §-ban meghatározott kizáró ok csak újabb bűncselekmény elkövetése esetén alkalmazható.”

<sup>284</sup> Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény.



Az indokolásból is látható, hogy a törvényalkotó szakítani kívánt a régi rendszerrel, és új néven egy új jogintézményt vezetett be. Jelen tanulmánynak nem célja a méltatlansági eljárás és a kifogástalan életvitel ellenőrzésének összehasonlítása, de kiemelhetők az alábbi jelentős különbségek:

- a kifogástalan életvitel ellenőrzésére sor kerülhet az állományba vétel előtt és a jogviszony fennállás alatt is (←) a méltatlansági eljárás csak az állományban lévő személyre terjed ki;
- a kifogástalan életvitel ellenőrzését a foglalkoztató szervtől elkülönülő, önálló szerv végzi, és e szervnek szélesebb körű eljárási jogai vannak, mint a méltatlansági eljárás során (←) a méltatlansági eljárást a munkáltató folytatja le.

A kifogástalan életvitel ellenőrzésének szabályait egyrésztől a Hszt., másrésztől a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünteljesítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzésének és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) tartalmazza. Az új jogintézmény gyakorlati megvalósítása az NVSZ számára is kihívást jelentett, bár a jogszabályi alapok adottak voltak, amelyek az eljárás főbb szabályait tartalmazzák (pl. eljárási határidők, benyújtandó okmányok).

A további eljárási cselekmények során az NVSZ alakította ki a szabályokat annak érdekében, hogy az esetleges bírósági eljárásban is megalapozott bizonyítékok álljanak rendelkezésre (pl. a meghallgatásokról jegyzőkönyv készítése, amit a meghallgatott aláírhat). A kifogástalan életvitel ellenőrzése során nyílt eljárási cselekmények (adatigénylések a nyilvántartásokból, környezettanulmányok készítése) történnek. Az NVSZ munkatársai felveszik az ellenőrzöttel a személyes kapcsolatot, valamint megtekintik az általa életvitelszerűen használt lakóhelyet. Ez az egyik legfontosabb eljárási cselekmény, mert ennek során az ellenőrzés alá vont lehetőséget kap az életvitelével kapcsolatos álláspontjának kifejtésére, állítása bizonyítására más személyek meghallgatását is javasolhatja, okirati bizonyítékokat is csatolhat. Másrésztől az ellenőrzést végző személyesen meggyőződik az érintett személy lakókörnyezetéről, kapcsolatairól.

A gyakorlati tapasztalatok alapján a Hszt.-nek a kifogástalan életvitel ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseinek legjelentősebb módosítására 2013. január 1-jével került sor. Ezt követően az NVSZ csak a hivatásos állományba vagy rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkező esetében állapíthatta meg az életvitel kifogásolhatóságát. A hivatásos állomány tagja esetében az állományilletékes parancsnok; az ösztöndíjas hallgató, valamint a tanuló esetében az ösztöndíjas hallgatói, illetve tanulói szerződést kötő fegyveres szerv országos parancsnoka állapítja meg a kifogásolható életvitelt. Az állományilletékes parancsnok a döntését az NVSZ által elvégzett vizsgálat megállapításai, az érintett meghallgatásának és a fegyveres szerv szolgálati érdekeinek a figyelembevételével hozza meg. A lezárt ellenőrzések alapján a kifogásolható életvitel megállapítására döntő többségében a Hszt. 37/A. § (1) bekezdésében felsorolt objektív tények szolgáltak (pl. az érintettek jogerős bírói ítélet hátrányos jogkövetkezményeinek hatálya alatt álltak). A Hszt. 37/B. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott ún. szubjektív okok (pl. családi, lakókörnyezeti kapcsolatok, bűnelkövető személyekkel tartott kapcsolatok) kevés ellenőrzés során merültek fel.

E jogintézménnyel szemben jelentős – azonban nem igazolható – kritika volt, hogy

bár az NVSZ súlyos munkajogi következményeket tartalmazó döntést hoz, az ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak. A munkáltatói döntés elleni perben a bíróság vizsgálja az NVSZ eljárását mind eljárásjogi, mind érdemi szempontok alapján. 2014. december 31-ig csak 23 esetben fordultak bírósághoz országos szinten. 2015 I. félévében pedig két új keresetet nyújtottak be e tárgyban. Figyelemmel arra, hogy a hivatásos állományban lévők közül a kifogásolható életvitel megállapítására 2011 és 2014 között összesen 76 személlyel szemben került sor, ez a szám nem tekinthető magasnak. A munkaügyi perekben a pervitel tekintetében egységes a bíróságok gyakorlata: széles körű bizonyítást folytatnak le, áttekintik a határozatok megalapozottságát és a munkáltató parancsának jogszerűségét is, és bármelyik döntés jogszabályba ütköző hiányossága miatt a keresetnek helyt adó határozat születik.

Az életvitel ellenőrzésével kapcsolatban több újságcikk is megjelent, ezek azonban csak a jogintézmény bemutatását tartalmazzák. Az NVSZ a honlapján folyamatosan közlésezi a szervezetről megjelent írásokat, ezek között is megtalálhatók a témával foglalkozó művek. Ezekből látható, hogy a hivatásos állomány szolgálaton kívüli magatartása vizsgálatának lehetőségei, ezen eljárások részletes kutatása, összehasonlítása még várát magára.<sup>285</sup>

Az NVSZ kialakította a kifogástalan életvitel ellenőrzésének gyakorlati végrehajtását annak jogszabályi alapjai biztosítottak. Ezt bizonyítja az is, hogy 2015. július 1-jén hatályba lépett a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, amelynek 42. § és 43. §-ai a régi törvénnyel azonos tartalommal szabályozzák e jogintézményt.

### ***A megbízhatósági vizsgálat***

A megbízhatósági vizsgálatot mint új ellenőrzési formát szintén az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény tartalmazta. E törvény indokolása szerint: „A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv feladatai között új elemként jelenik meg a megbízhatósági vizsgálat. A hazai szabályozásban – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – a megbízhatósági vizsgálat a közszolgálat, valamint a hivatásos szolgálat ellátásának jogszerűségét, a feladat ellátása során tanúsított magatartást, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését vizsgálja. A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv a megbízhatósági vizsgálat keretében tesztjelleggel, preventív módon ellenőrzi a hivatásos szolgálat és a közszolgálat etikai integritását. A megbízhatósági vizsgálat túlmutat a már jelenleg is létező bűnmegelőzési célú ellenőrzés keretein. A megbízhatósági vizsgálat ugyanis nem szorítkozik személyi, deliktuális, illetve kriminális felelősség megalapozá-

285 [http://nvsz.hu/rolunk\\_irtak](http://nvsz.hu/rolunk_irtak); Rendvédelem: figyelik a kifogástalan életvitelt. Népszava, 2011. november 22., <http://nepszava.hu/cikk/493330-rendvedelem-figyelik-a-kifogastalan-életvitelt> (a letöltés ideje: 2015. október 20.); A nyolcadik és a kilencedik csapás – kifogástalan életvitel és megbízhatósági vizsgálat. Rendőr Szakszervezetek Védegylete, 2011. március 30., [www.rve.hu/eger/1315-a-nyolcadik-es-a-kilencedik-csapas-kifogastalan-életvitel-es-megbizhatosagi-vizsgalat](http://www.rve.hu/eger/1315-a-nyolcadik-es-a-kilencedik-csapas-kifogastalan-életvitel-es-megbizhatosagi-vizsgalat) (a letöltés ideje: 2015. november 5.); Csikász Brigitta: Hálószoatitkokra nem kíváncsi a szolgálat. HVG.hu, 2011. március 16., [http://hvg.hu/itthon/20110309\\_haloszobaitkokra\\_nem\\_kivancsi\\_szolglat](http://hvg.hu/itthon/20110309_haloszobaitkokra_nem_kivancsi_szolglat) (a letöltés ideje: 2015. október 21.); A rendőrök két százalékának életvitele kifogásolható. RKDSZ.Hu, 2011. november 23.; [www.rkdsz.hu/hirek/a-rendorok-ket-szazalekanak-életvitele-kifogaszolható](http://www.rkdsz.hu/hirek/a-rendorok-ket-szazalekanak-életvitele-kifogaszolható) (a letöltés ideje: 2015. október 20.)

sára vagy kizárására, hanem átfogja a közszolgálat, illetve a hivatásos szolgálat jogszerűségét, hivatásszerűségét, továbbá az ennek során tanúsított magatartást, az intézkedési, munkaköri kötelezettség teljesülését befolyásoló bármely személyi vagy szervezési körülményt.”

A vizsgálatot a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény keretei között helyezték el (7/A. §), a Kormányrendelet 10–13. §-ai pedig a részletszabályokat rögzítik. Az NVSZ a megbízhatósági vizsgálat során a valóságban is előforduló élethelyzeteket hoz létre mesterségesen, így tesztelve, hogy a vizsgálat alá vont eleget tesz-e hivatali kötelezettségeinek. Ennek érdekében rendelkezésre állnak a titkos információgyűjtés bírói engedélyhez nem kötött eszközei és módszerei, valamint az NVSZ dolgozója törvényben meghatározott szabálysértést vagy bűncselekményt is elkövethet. Jobbiztonsági garanciaként a megbízhatósági vizsgálat feletti törvényességi felügyeletet az ügyész látja el.

A megbízhatósági vizsgálat megjelenésekor az aggodalmak visszaszorítása érdekében a védett szervek és a védelmi területen működő szakszervezetek vezetőit, állományát részletesen tájékoztatták az NVSZ létrehozásáról, az új jogintézmények gyakorlati jelentőségéről, az alkalmazható eszközök és esetleges joghátrányok köréről. 2011 első felében jelentős időt és energiát igényelt a jogszabályban rögzítettek átültetése a gyakorlatba, a vizsgálat metodikájának kialakítása, a felügyelő ügyészségekkel a felmerülő jogértelmezési problémák megbeszélése. Emellett a legfontosabb feladat a megbízhatósági vizsgálatok végzésére alkalmas állomány kiképzése és a vizsgálatok gyakorlati végrehajtásához szükséges tapasztalatok megszerzése volt. 2012-ben a nemzetközi gyakorlat megismerése érdekében az NVSZ közvetlenül megkereste az angol és a holland partnerszolgálatokat, továbbá az Európai Unió Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózatának tagjait. A beérkezett anyagok alapján megállapítható, hogy a megbízhatósági vizsgálatoknak nincs egységes nemzetközi szabályozása (pl. van, ahol szigorúan személyhez kötött a vizsgálat, más országban járőr páros is ellenőrizhető; a vizsgálat büntetőeljárás megindítására alapot ad, más országban nem ad alapot feljelentés megtételére, csak orientáló jellegű).

A megbízhatósági vizsgálatok alapján 2011-től 2015 I. félévéig összesen 48 személlyel szemben tett feljelentést az NVSZ, ők éltek a korrupciós helyzetből fakadó előnnyel. A megbízhatósági vizsgálatokat követő bírósági ítéleteket áttekintve megállapítható, hogy összesen 21 személlyel szemben született már ítélet, amelyek 15 fő esetében jogerősök, 6 fő esetében nem.

A 15 személlyel szemben 13 eljárás keretében hozott jogerős döntésből az ügyészség 9 esetben alkalmazta a bíróság elé állítás jogintézményét, így az elsőfokú ítéletek az elkövetést követő egy hónapon belül megszülettek! Ebből 6 jogerőre is emelkedett első fokon. A másodfokú határozatok is egy éven belül megszülettek. A bíróság elé állításos ügyekből kiemelendő, hogy egy esetben az elsőfokú ítélet a megbízhatósági vizsgálat lefolytatását követő két nap alatt született meg. (2014. április 28-án volt a megbízhatósági vizsgálat, és 2014. április 30-án megvolt az ítélet.)

Hat személy esetében – 5 eljárásban – van már elsőfokú ítélet, amelyek nem jogerősök, e körben egy esetben történt bíróság elé állítás.

Az elkövetést követő gyors ítélethozatal esetében a visszatartó erő maximálisan érvényesült. Nem elhanyagolható szempont ezen jogintézmény prevenció, bűnmegelőzésre gyakorolt hatása sem, továbbá az elkövetők kevésbé bízhatnak az eljárások elhúzódsára.

E körben indokolt röviden szót ejteni a provokáció kérdéséről, hiszen jelen esetben

egy mesterséges élethelyzetről van szó. 2011-ben az NVSZ munkatársai rendszeresen egyeztettek a Legfőbb Ügyészség képviselőivel, és ennek eredményeként sikerült lefektetni azokat a jellemző magatartásformákat, amelyek még a felbujtás szintjét sem érik el, mert teljes a vizsgálat alá vont személy döntési szabadsága. Ezen egyeztetések nem zártak le, mert a munkatársak az új élethelyzetek kialakítása előtt is kikérik az ügyészség véleményét. Az állam büntetőjogi igényének érvényesítését és a tisztességes eljáráshoz (büntetőeljáráshoz) való jognak az ütközését már vizsgálta az Európai Emberi Jogi Bírósága is (Teixeira De Castro vs Portugália). E tárgyban már Magyarországon is született jogerős bírósági ítélet,<sup>286</sup> és részletes elemzés is történt.<sup>287</sup> Kiemelendő, hogy a megbízhatósági vizsgálat és a fedett nyomozás között jelentős különbség van. Az NVSZ védelmi tisztjei, akik a megbízhatósági vizsgálatot végzik, nem fedett nyomozók, a megbízhatósági vizsgálat pedig mind célját, mind eljárását tekintve elkülönül a titkos információgyűjtéstől, amelynek keretében a fedett nyomozás megvalósul.

A megbízhatósági vizsgálatokkal kapcsolatos bírósági ítéletek alapján megállapítható, hogy a vizsgálatok lefolytatása, az ott történtek rögzítése, dokumentálása megfelelő alapot nyújt az ügyészség számára a nyomozás elvégzésére. A nyílt büntetőeljárásban az NVSZ által megállapítottak jól felhasználhatók voltak, megkönnyítették a vád előkészítéséhez szükséges egyéb nyomozati cselekmények elvégzését. A bíróságok pedig minden esetben megalapozottnak találták a megbízhatósági vizsgálatokat. Egy bírósági eljárásban a terhelt védője hivatkozott az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára is (Teixeira De Castro vs Portugália), amely alapján a büntetőeljárásban a provokációval szerzett bizonyítékok felhasználása tilos. A II. fokú bíróság megállapította, hogy a lefolytatott vizsgálat a jogszabályoknak megfelelt, nem történt provokáció, a bűncselekmény elkövetését a vádlott kezdeményezte.<sup>288</sup> A jogerős ítéletekben alkalmazott büntetések döntő többsége szabadságvesztés, amelynek végrehajtását felfüggesztik a bíróságok, továbbá a lefokozás. Három személy esetében pedig már letöltendő börtönbüntetést szabott ki a bíróság!

286 A Fővárosi Bíróság 8.B.904/2006/86. számú ügyében a fedett nyomozó magatartását elfogadhatónak tartotta, és elítélte a vádlottakat, azonban a Fővárosi Ítéletábrla 3.Bf.161/2009/17. számú ítéletében az eljárást valamennyi vádlottal szemben megszüntette törvényes vád hiányára hivatkozással. Az ítélet indokolása szerint a fedett nyomozó magatartása nélkül az adott cselekmény nem realizálódott volna.

287 Mészáros Bence: *Fedett nyomozás a bűnüldözésben*. Doktori értekezés. Pécs, 2011.

288 AFővárosi Törvényszék 28.B540/2013/2. első fokú ítélete. A Fővárosi Ítéletábrla 6.Bf.145/2013/9. másodfokú ítélete szerint a másodfokú bíróság a felülvizsgálat során külön vizsgálta az Európai Emberi Jogi Bíróságnak a hasonló ügyekben folytatott gyakorlatát. E szerint a II. r. vádlott védője által hivatkozott, Teixeira vs Portugália ügyben Portugáliát azért marasztalták el, mert civil ruhás rendőrök provokálták ki, hogy Teixeira De Castro bűncselekményt kövessen el, kábítószerrel adjon el, amelyért elítélték. A provokációnak ez a tilalma azonban a megbízhatósági ellenőrzés vonatkozásában a magyar jogi szabályozásban is megtalálható....A 293/2010. kormányrendelet 12. § (1) bekezdése az Európai Emberi Jogi Bíróság hivatkozott döntésével összhangban tartalmazza azt a rendelkezést, hogy a vizsgálat érdekében kialakítandó élethelyzetnek olyannak kell lennie, hogy az a vizsgálattal érintett személy intézkedési, eljárási kötelezettségét vonja maga után. A kialakított élethelyzet nem korlátozhatja a vizsgálattal érintett személy döntési szabadságát az intézkedés módjának, az eljárás rendjének megválasztásában. Megállapítható, hogy a lefolytatott megbízhatósági vizsgálat ennek a követelménynek megfelelt, provokáció nem történt, mert a bűncselekmény elkövetését maga az I. r. vádlott kezdeményezte, ő volt az, aki jogtalan előnyt kért a kötelessége megszegéséért, nem pedig a vizsgálatot végző rendőrtiszt volt az, aki a vesztegetési pénzt felajánlotta.

A megbízhatósági vizsgálatokkal kapcsolatban több cikk is megjelent, ezek azonban csak a jogintézmény bemutatását tartalmazzák. Az NVSZ a honlapján folyamatosan közlésezi a szervezetről megjelent írásokat, ezek között is megtalálhatók a témával foglalkozó művek.<sup>289</sup> A megbízhatósági vizsgálat napjainkra már nem tekinthető új jogintézménynek, a végrehajtást az új élethelyzetek kialakítása, bonyolultabb, többmozzanatos, többszereplős cselekménysor megvalósítása jellemzi, ehhez a jogszabályi alapok adottak. A téma elméleti vizsgálatára érdemes lesz hangsúlyt fektetni.

## A Nemzeti Védelmi Szolgálat civil arca

Az antikorrupciós szakpolitikát érintő jogszabályi változások lehetővé teszik, hogy a korrupció elleni küzdelem eszközei egy szervezet keretén belül összpontosuljanak. Az új szakmai feladatok ellátására a Nemzeti Védelmi Szolgálat keretén belül 2014. október 1-től közvetlenül a főigazgató alá rendelt új szervezeti egység, a Korrupciómegelőzési Főosztály kezdte meg működését.

A Korrupciómegelőzési Főosztály létrehozása által a Nemzeti Védelmi Szolgálat működése kiterjed az egyéni megelőzés mellett a szervezeti működés minőségének javítására is. A szolgálat többi szervezeti egységétől érkező visszajelzések, a konkrét esetek feldolgozása segíti a főosztály munkáját, és hozzájárul a gyakorlati tapasztalatok beépítéséhez a szakpolitikai elképzelésekbe.

## Közreműködés a kormányzati stratégiaalkotásban

A főosztály egyik legfontosabb feladata a korábbi, a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározatot felváltó új antikorrupciós kormánystratégia kidolgozása volt.

A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016-ra vonatkozó tervének elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat a korrupció leküzdését támogató eszközök erősítésén túl továbbra is nagy súlyt fektet a megelőzésre. A program átfogóan kezeli a korrupció megelőzésének témakörét, a hazai előzmények és helyzetértékelés alapján határozza meg a szükséges cselekvési irányokat. Figyelemmel van eközben a korrupció elleni egyezmények végrehajtásával kapcsolatban a nemzetközi szervezetek által tett megállapításokra és ajánlásokra, az Európai Unió antikorrupciós törekvéseire és pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos követelményekre, az irányadó trendekre és a felmért kockázatokra, valamint a témában megismerhető nemzetközi és hazai jó gyakorlatokra.

A kormányzati stratégiaalkotás szintén fontos eredménye, hogy elfogadták a 1460/2015. (VII. 8.) kormányhatározatot Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól szóló második

289 [http://nvsz.hu/rolunk\\_irtak/](http://nvsz.hu/rolunk_irtak/); G. Szabó Dániel:666-szor akartak bűnre csábítani. *Index*, 2013. 09. 26., [http://index.hu/belfold/2013/09/26/megbizhatosagi\\_vizsgalat\\_tapasztalatai/](http://index.hu/belfold/2013/09/26/megbizhatosagi_vizsgalat_tapasztalatai/) ( a letöltés ideje: 2015. október 18.); Kiss Anna Gondolatok a megbízhatósági vizsgálatról. *Ügyvédvilág.hu*, 2015. 09. 03., [www.ugyvedvilag.hu/rovatok/szakma/gondolatok-a-megbizhatosagi-vizsgalatrol](http://www.ugyvedvilag.hu/rovatok/szakma/gondolatok-a-megbizhatosagi-vizsgalatrol) (a letöltés ideje: 2015. november 4.); Bejczy Alexa: Célpontban a megbízhatósági vizsgálat. *Belügyi Szemle*, 2012. 6. szám, 24–65. o.

akciótervéről. A kormányzati antikorrupciós program részeként Magyarország 2012-ben csatlakozott a Nyílt Kormányzati Együtműködés (Open Government Partnership, OGP) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez. A második akcióterv célja, hogy hozzájáruljon az első OGP-akcióterv egyes, csak részben teljesült vállalásainak kiteljesítéséhez, másrészt hogy előremutató, új vállalások megfogalmazásával erősítse a nyílt kormányzati működést.

A fenti stratégiai keretek meghatározása és megfelelő kialakítása kiemelkedő jelentőségű feladat, mert ezek alapozzák meg a következő évekre vonatkozó fejlesztési lehetőségeket. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) a 2014–2020-as évekre vonatkozó európai uniós közigazgatás-fejlesztési célkitűzések legfontosabb tervezési dokumentuma, és alapjául nagyrészt a hivatkozott két stratégia szolgál. A Korrupciómegelőzési Főosztály e tervezési folyamatban aktívan részt vett, és ennek folyamán képviselte a korrupció megelőzésére vonatkozó szakmai szempontokat, mely eredményeként a dokumentumban fontos célkitűzésként jelent meg az átláthatóság erősítése és a korrupció elleni fellépés.

### ***Szakmai kapcsolatok megerősítése***

A Korrupciómegelőzési Főosztály megalakulásától fogva aktív együttműködésre törekszik a korrupció elleni fellépésben érintett nemzetközi és magyar költségvetési szervezetekkel, civil szervezetekkel, egyetemekkel, érdekképviselői szervezetekkel, valamint kutatókkal. A kapcsolatok kiépítésének és megerősítésének elsődleges célja a megfogalmazott célkitűzések megvalósulásának elősegítése szakmai együttműködés révén.

A civil szervezetekkel történő együttműködés fontos állomása volt a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a korrupcióellenes küzdelem terén egyik legjelentősebb civil szervezet, a Transparency International Magyarország Alapítvány között 2014. november 3-án aláírt közös nyilatkozat.

A szakértői egyeztetések és véleménycserék folyamatosan szerves részét képezik a Korrupciómegelőzési Főosztály szakmai tevékenységének.

A hazai szakértői közreműködés keretében szoros együttműködés alakult ki a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel az integritásirányítási rendszerrel kapcsolatos kérdések terén.

A nemzetközi tapasztalatok megismerése, elemzése és hasznosítása szempontjából fontos a tapasztalatcsere, a jó gyakorlatok egymás közti megosztása, a szakmai párbeszéd. A nemzetközi szervek közül kiemelt együttműködő partner a korábban már említett Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia, az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmelegelőzési Hivatala (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) és az OECD.

### ***Az integritásirányítási rendszer támogatása***

A Nemzeti Védelmi Szolgálat a korrupció elleni fellépésben fontosnak tartja az érték alapú szervezeti működés kialakítását. A nyilvánított elvek és értékek gyakorlatba való átültetésére, valamint a visszaélések megelőzésére és szankcionálására egyaránt törekvő úgynevezett integritásrendszerek kiépítésének fontosságát már a világ különböző országaiban – elsőként Hollandiában – felismerték. Az integritás szemlélet megismertetésében

és megvalósításában úttörő szerepet vállalt az Állami Számvevőszék, amely 2015-ben immár ötödik alkalommal bonyolítja le az integritásfelmérést a költségvetési szervek körében. Ez az egész magyar közsférára kiterjed, célja az intézmények korrupciós kockázatainak és a kockázatokkal szembeni védettségének feltérképezése.

Az integritásirányítási rendszer koordinált működtetése érdekében a Nemzeti Védelmi Szolgálat a Belügyminisztériummal együttműködve kialakította az államigazgatási szerveknél működő integritás tanácsadók kijelöléséhez kapcsolódó új eljárási rendet.

A kijelölt integritás tanácsadók számos esetben felkeresik és bizalommal fordulnak a Nemzeti Védelmi Szolgálat Korrupciómegelőzési Főosztályához mindennapi munkájuk során, amennyiben a felmerülő – integritást, valamint korrupciómegelőzés témakörét érintő – szakmai kérdésekben segítségre van szükségük.

Az integritás tanácsadókkal való kapcsolattartás megkönnyítése érdekében levelezőlistát hoztak létre. Működtetésének célja a gyors, naprakész, érdemi tartalommal megtöltött kommunikáció. Ezen fórum segítségével a tanácsadók egymás közötti, valamint a főosztállyal folytatott kapcsolattartása egyszerűsödött, szakmai-etikai kérdésekben közvetlen véleménycserére nyílt lehetőség.

Számos esetben került sor szakmai rendezvényre egyes államigazgatási szervek integritás tanácsadóinak szervezésében, melyet a Nemzeti Védelmi Szolgálat Korrupciómegelőzési Főosztálya előadással, műhelymunkával támogatott. A 2014. novemberi Integritás Tanácsadók III. Országos Konferenciája is az integritás tanácsadók munkájának támogatására szerveződött. A Miniszterelnökség, a Belügyminisztérium, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem előadásait felvonultató konferencia értékelte a korrupciómegelőzés és integritásirányítás terén elért eredményeket, emellett alkalmat teremtett a gyakorlati tapasztalatok megvitatására, értékelésére, az elért eredmények és kihívások áttekintésére is. A jelentős érdeklődés mellett zajlott rendezvény keretében az integritás tanácsadók anonim módon, önkéntes vállalás alapján kérdőívet töltöttek ki, melyekből egyértelműen kitűnt, hogy az általuk szervezett képzéseket, oktatásokat az adott államigazgatási szervnél dolgozók, beosztott és vezető munkatársak egyaránt pozitívan fogadták.

Fontos feladat volt 2014 végén az integritási és korrupciós kockázatok felméréséhez, valamint a korrupciómegelőzési intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítéséhez kapcsolódó módszertani segédlet kidolgozása. Az integritási és korrupciós kockázatok felmérése elsősorban a hivatali szervezet vezetőjének munkáját segíti. A felmérés célja, hogy a vezető figyelmét felhívja a szervezetet érintő integritási problémákra és kihívásokra. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerére vonatkozó kormányrendelettel összhangban olyan segédanyag kidolgozása volt a cél, ahol a kockázatelemzés, a -tervezés, valamint az -értékelés nem különül el egymástól, hanem egységet alkotva segíti elő, illetve támogatja az államigazgatási szervek korrupcióval szembeni fellépését.

A módszertani segédletet a Nemzeti Védelmi Szolgálat Korrupciómegelőzési Főosztályának munkatársai a kijelölt integritás tanácsadók reprezentatív csoportjával, az Állami Számvevőszék projektvezetőjével, valamint tudományos tanácsadójával és más munkatársaival együttműködve dolgozták ki. A dokumentum jelentős mértékben támaszkodik a 2013-ban kiadott módszertanra, egyúttal a kockázatelemzésben és a jelentés elkészítésében is bevezet új szempontokat. A korábbi gyakorlathoz viszonyítva markánsabban jelenik meg az ellenőrzés, a kontroll követelménye, amely a tervezést és az értékelést

is segíti. Az integritási és korrupciós kockázatok felmérését segítő kérdőív elkészítéséhez alapvetően négy forrás szolgált alapul. *Elsőként* figyelembe vették az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendeletben foglaltakat, melyek szerint az átláthatóság, a közérdek, a megfelelő működés jegyében az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszer kiépítésére kötelesek. Ennek teljesítése kiemelt jelentőséggel bír az integritás és a korrupciós kockázatok felmérése szempontjából. *Második forrásként* szolgált az Állami Számvevőszék által útjára indított Integritás Felmérés kérdőíve, tekintettel arra, hogy az Állami Számvevőszék élen járó szerepet tölt be a korrupciós kockázatok értékelése módszertanának kidolgozásában, amelynek eredményeképpen minden évben felmérést végez az államigazgatási szervek körében. A korrupciómegelőzési intézkedési tervet megalapozó belső integritási és korrupciós kockázatfelmérés elvégzéséhez a felmérés kérdőívének kérdései közül a korrupciós kockázatok csökkentő tényezők jelennek meg. *Harmadik forrásként* szolgált a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardokról szóló útmutató, tekintettel arra, hogy az integritásirányítási rendszer a belső kontrollrendszerbe illeszkedik.<sup>290</sup> Mind a belső kontrollrendszer, mind az integritásirányítási rendszer feladata végső soron az államigazgatási szervezetek alapvető társadalmi, stratégiai céljainak biztosítása. A belső kontrollrendszer működésének ellenőrzése, felülvizsgálata a belső ellenőrök feladata, azonban fontos hangsúlyozni, hogy a rendszer kialakításáért nem a belső ellenőr a felelős. A belső kontrollrendszerek kialakítása a hivatali szervezet vezetőjének feladata, aki azonban általában maga nem rendelkezik a belső kontrollra vonatkozó részletes követelmények ismeretével, valamint eddig olyan munkatárssal sem, aki segítségére lehetett volna ebben. Az integritás tanácsadónak többek között ezt a hiányt ki kell töltenie, ezért az államháztartási belső kontroll standardjai alapján is át kell tekintenie a szervezet megfelelő működését. *Negyedik forrásként* felhasználták a közös értékelési keretrendszer (angol rövidítése: CAF – Common Assessment Framework) vívmányait. A közös értékelési keretrendszer egy teljes körű minőségirányítási eszköz, amelyet széles körben alkalmaznak az Európai Unió tagállamainak közzsférába tartozó szervei, köztük Magyarország egyes költségvetési szervei is. A teljes CAF-rendszer bevezetése nem szükséges az integritásirányítási rendszer működtetéséhez, azonban nagymértékben támogatni tudja azt.

A módszertani útmutató részeként, az értékelő jelentéshez kapcsolódóan elkészült a szervezeti integritásmenedzsment egészének és egyes részterületeinek mérését is szolgáló integritásmenedzsment értékelő lap. Az értékelőlap hét fő fejezetre tagolódik, magába foglalja azokat a szempontokat, amelyek alapján a szervezet integritását jellemezni lehet. Az értékelőlap célja kettős: egyrészt megmutatja a szervezet integritásának fokát, másrészt segíti a korrupciót elősegítő hiányosságok feltárását, amelyek kiküszöbölése a korrupciómegelőzési intézkedési tervben prioritást kell, hogy élvezzen.

Az integritás tanácsadók továbbképzése érdekében a szolgálat szoros együttműködést alakított ki a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel. Az együttműködés célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Nemzeti Védelmi Szolgálat közösen fejlesszék tovább azokat a mechanizmusokat, amelyek elősegítik az államigazgatási szervek integráns

<sup>290</sup> Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet 2. § b) pontja kimondja, hogy az integritásirányítási rendszer a belső kontrollrendszerbe illeszkedik.



működését. Az együttműködés lehetőséget teremt arra, hogy az integritás tanácsadók munkája a hazai és nemzetközi jó gyakorlatok összegyűjtésén alapuló, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által végzett nemzetközi kutatások eredményeinek ismertetésével is támogatható legyen.

Az integritás tanácsadók szakirányú képzésének negyedik évfolyama 50 fő részvételével 2015 szeptemberében indult a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, a továbbfejlesztett tematika előkészítésében a Korrupciómegelőzési Főosztály is közreműködött.

### ***Kommunikáció, szemléletformálás***

A korrupcióval szembeni hatékony fellépéshez elengedhetetlen a szemléletformálás a lakosság és a szakemberek körében egyaránt. Ez nem jelent mást, mint a korrupció jelenségére, a korrupciós kockázatokra, a korrupciós helyzetek kialakulásának elkerülésére vonatkozó információk átadását. E szemléletformáló tevékenységgel hosszabb távon elérhető a korrupciónak ellenálló szervezeti kultúra és állampolgári öntudat kialakítása, valamint a közsféra tiszta működésébe vetett bizalom megerősítése.

Az ÁROP-1.1.21. *Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése* című kiemelt projekt forrást biztosított a szemléletformáláshoz, tájékoztatáshoz is. Ennek keretében és a tájékoztatási kampányt megalapozva 2015 nyarán a Nemzeti Védelmi Szolgálat két egymáshoz kapcsolódó közvélemény-kutatást végzett, melynek célja a 16 és 55 év közötti lakosság korrupcióval kapcsolatos attitűdjének a vizsgálata volt.

A közvélemény-kutatás értékelése alapján összességében elmondható, hogy a megkérdezettek állami szervekkel szembeni bizalma alacsony, ezzel párhuzamosan a korrupcióval kapcsolatos jogi szabályozásról, különösen az általuk megtehető lépésekről, valamint az intézményrendszerrel kevés ismerettel rendelkeznek. A válaszadók körében alacsony a korrupcióval kapcsolatos egyéni felelősségvállalási hajlandóság, csekély számuk tartja a korrupciós helyzet javulásához szükségesnek az állampolgári aktivitás növekedését.

A közvélemény-kutatás eredményei is rávilágítottak arra, hogy a korrupcióellenes küzdelemben kulcsfontosságú a lakosság szemléletváltását, állampolgári attitűdjének változását célzó intézkedések bevezetése, melynek egyik leghatékonyabb eleme a médiumokon keresztül történő, valamint a személyes megszólítás. Ennek fényében a 2015 augusztusában zajlott tájékoztatási kampány célja a lakosság és a közsféra dolgozóinak tájékoztatása volt a korrupciós kockázatokról és az ellene tehető lépésekről, intézkedésekről.

Ez a nemzetközileg is elismert egyedülálló kezdeményezés egyrészt tömegkommunikációs eszközök segítségével, tévé- és rádióhirdetéssel, sajtómegjelenésekkel, nyomtatott kampányanyagokkal, másrészt személyes megszólítással, valamint szakembereknek szóló tájékoztatókkal kívánta a célcsoportokat orientálni.

A 2014–2020-as tervezési időszakban, a KÖFOP keretében ismét lehetőség lesz hasonló kommunikációs kampányok szervezésére.

A kampányok mellett fontos feladat a korrupciós jelenségekről és kockázatokról, valamint a korrupció megelőzését és leküzdését célzó intézkedésekről szóló folyamatos, tárgyilagos és naprakész tájékoztatás. Ennek jelenleg legfontosabb csatornája tematikus honlapunk, a [www.korrupciomegelozes.kormany.hu](http://www.korrupciomegelozes.kormany.hu).

## **Oktatás, képzés**

A hatékony korrupciómegelőzést lehetővé tevő jogszabályi és intézményrendszer kialakítása önmagában nem érhet célt, ha az érintett szervezetek személyi állománya nem rendelkezik ezekről naprakész információkkal, illetve nem képes a nemzetközi követelményeknek is megfelelő szemléletmód, készségtár gyakorlati alkalmazására. Ezért a korrupció megelőzésével összefüggő ismeretek minél szélesebb körben történő elérhetővé tétele elengedhetetlen a korrupció visszaszorításához.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat célja a társadalom által érzékelt hivatali, azon belül is a fokozott veszélyt jelentő rendvédelmi korrupció visszaszorítása. Célunk, hogy a szervezetek ellenállóképessége növekedjék, a közszolgálatot ellátók ismerjék fel a korrupciós veszélyeket, s arra megfelelő, a társadalom által elvárt választ adjanak. Az ezt megalapozó szemléletváltás egyik fontos eszköze a korrupcióval, annak megelőzésével kapcsolatos ismeretek bővítése. Ezen célkitűzést szem előtt tartva, figyelemmel a fokozott társadalmi elvárásokra, a rendvédelmi szolgálatok végzős hallgatói állománya, valamint az adott állomány oktatói részére olyan előadásokat tartunk, ahol egyszerre jelenik meg a korrupcióval szembeni elrettentő, valamint megelőző fellépés. Az ismeretbővítés eredményeként a célcsoport képet kap a korrupció, valamint az azzal szembeni küzdelem, fellépés általános helyzetéről, illetve megismerkedik azokkal a kockázati tényezőkkel, védekezési módokkal, melyek az adott rendvédelmi szervre jellemzőek.

A hivatásos állomány kiválasztása, képzése, az új feladatokra felkészítése feladatának végrehajtására készült, BMSZÜ/43-4/2015. számú ütemterv I. fejezet (Korrupció) 3. pontjában meghatározott oktatási feladatokat a Nemzeti Védelmi Szolgálat az Országos Rendőr-főkapitánysággal, a rendészeti szakközépiskolákkal, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal, valamint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával együttműködve hajtotta végre.

A képzést-oktatást megelőzte a rendvédelmi szerveknél a korrupció témájával foglalkozó tananyagok átvilágítása. A vizsgálat eredményeként megállapítható volt, hogy a korrupciómegelőzés mint önálló téma közvetlenül nem jelenik meg az intézmények oktatási programjában. Az intézmények e társadalmi jelenséggel sokkal inkább az egyes szakmai tárgyak keretében foglalkoznak, többnyire specifikusan csak az adott rendvédelmi szolgálati ág jellegzetességeire tekintettel.

A rendelkezésre álló tananyagok heterogén jellegre tekintettel a Nemzeti Védelmi Szolgálat Korrupciómegelőzési Főosztálya, valamint a Közszolgálati Szervezetfejlesztési Főigazgatóság megelőző, valamint a represszív oldalt is bemutató, esetorientált, 45perces oktató anyagokat készített. A korrupciónak, valamint annak megelőzésének kérdését elemző tematika az egyes oktatási intézmények által rendelkezésre bocsátott oktatási anyagok tartalmára is tekintettel épült fel. A Korrupciómegelőzési Főosztály előadásának központi elemét a hivatás-etika, az érték alapú szervezeti kultúra képezte. A kriminális korrupció jellemzőinek bemutatása mellett az előadás kitért a jelenség tágabb formájára is, mivel álláspontunk szerint csak így értelmezhetők az adott szervezeten belüli kockázati tényezők. A szakmai igazgatóságok által készített előadás célja az volt, hogy felkészítse a hallgatókat az adott szervezeten belüli korrupciós kockázatok felismerésére, kezelésére.

A korrupciónak ellenálló szervezeti kultúra elterjesztésének kulcsszereplői az állami szervek vezetői, ezért a képzések hatékonyságához nagyban hozzájárul a kapcsolódó ismereteknek a vezetőképzési rendszerekbe történő beépítése, különös tekintettel a felsővezetők képzésére, a szervezeten belüli korrupciós kockázatok veszélyeire, megismertetésére. Az érték alapú, illetve etikus szemlélet elterjesztése, egy megfelelő szemlélettel rendelkező szakember-generáció kinevelése szintén elengedhetetlen. Ez a közigazgatási felsőfokú képzés körében már megindult, ugyanakkor a jelen tervezési időszak feladatai között szerepel a rendvédelmi szervek középfokú és felsőfokú oktatási rendszerének a hivatásetikai és korrupciómegelőzési témákkal való kibővítése.

A szóban forgó képzések az elmúlt évek sikerterületeinek tekinthetők, és elméleti, valamint gyakorlati tapasztalatai megalapozzák e képzések folytatásának és továbbfejlesztésének szükségességét a jövőben. Ehhez illeszkedően a KÖFOP keretében lehetőség lesz további tananyagok, tréningcsomagok és módszertani útmutatók készítésére és fejlesztésére.

## A jövő kihívásai

A stratégiai tervezési folyamatok véglegesítése után a legfontosabb feladat az ott meghatározott pontok, feladatok végrehajtása. Ennek eredményességét nagymértékben befolyásolja, hogy azokra mekkora hazai és uniós költségvetési forrás áll rendelkezésre. Ennek kapcsán kulcsfontosságú a KÖFOP forrásaira támaszkodó projekt, amelynek tervezése jelenleg zajlik. Ennek során kiemelt szempontként jelentkeznek az előbbieken megfogalmazott célok és a korrupciós kockázatok csökkentésében érintett jogszabályok felülvizsgálatainak eredményei. A tervezés emellett épít az eddigi tapasztalatokra úgy az oktatás, mint a szemléletformálás terén.

A szervezeti átalakulás során sikerült a kormányzati szakpolitika különböző elemeit (döntés-előkészítés, projekt, nyílt kormányzati együttműködés) egy szervezeten belül összefogni, megőrizve és hasznosítva a korábbi években felhalmozódott tapasztalatokat. A Korrupciómegelőzési Főosztálynak a Nemzeti Védelmi Szolgálaton belüli elhelyezése lehetővé tette a kormányzati döntés-előkészítési folyamatban való gyakorlati és aktív szakmai közreműködést. Új kihívást jelent a nemzetközi egyezményeknek, ajánlásoknak való megfeleltetés és a nemzetközi trendek figyelemmel kísérése, emellett a főosztály a Nemzeti Védelmi Szolgálat külvilág felé nyitott arcaként szoros kapcsolatot épít ki a kormányzati szervekkel, a civil szervezetekkel, a gazdasági érdekképviseletekkel, a szakértőkkel és a nemzetközi szervezetekkel egyaránt.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat a korrupciós bűncselekmények felderítése mellett a korrupció társadalmi jelenségének visszaszorítását tartja céljának, melynek elsődleges eszköze az átláthatóság, illetve az érték alapú működés, az integritás erősítése. E célkitűzések mentén – összhangban a 2015-ös Jó Állam Jelentésben foglaltakkal – a Nemzeti Védelmi Szolgálat az állami szervezetek működésébe vetett közbizalom erősítésével, a jogi személyek és a közpénzeket felhasználó szervezetek jogszabályi követelményeknek megfelelő, értékorientált működésének elősegítésével, az Európai Unió és hazánk pénzügyi érdekeinek védelmével, a bűnelkövetők elleni határozott és eredményes fellépés erősítésével kíván hozzájárulni a biztonsághoz és a kormányzattal szembeni közbizalom erősödéséhez.

# Korrupcióellenesség és integritás a rendészeti tisztképzésben

---

DR. GÁSPÁR MIKLÓS – DR. MOLNÁR KATALIN

*A tanulmány kronológiai rendben, az elmúlt húsz év tényszerű történéseinek tükrében vizsgálja, milyen lehetőségei vannak az integritás szempontú megközelítésnek a rendészeti tisztek képzésében. Azoknak a tantárgyaknak a rövid történetét mutatjuk be, amelyekben felmerültek a rendészeti munka etikai szempontjai. A cél, hogy egy új, modern, az integritás komplexitását figyelembe vevő képzésben a különböző tudományágak tartalma és módszertani megoldásai egymást kiegészítve, ezzel egymás hatását erősítve összekapcsolódhassanak. Ennek egyik első ilyen igényű megfogalmazására tesz kísérletet jelen írás.*

## Bevezető

A magyar felsőoktatás unikális intézményében, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Karán folyó képzéseken a korrupcióval kapcsolatos ismeretek többféle megközelítésben és az oktatás több szintjén is megjelennek.

A tanulmány két dimenzióban kínál adalékokat a címben megadott témakörhöz. Az egyik a kronológiáé: röviden szólunk a múltól, a jelenről és a jövőről. A tényszerű történések és az elképzelések tükrében azt vizsgáljuk, milyen lehetőségei vannak az integritás szempontú megközelítésnek a rendészeti tisztek képzésében. Azoknak a tantárgyaknak a történetét mutatjuk be vázlatosan, amelyekben így vagy úgy, de legalább érintőlegesen felmerültek a rendészeti munka etikai szempontjai.

A másik dimenzió pedig tudományos: mivel az integritás fogalma több tudományterülethez is köthető, a szerzőpárosunk által képviselt különböző szakterületek lehetőségeit kihasználva – ha röviden és vázlatosan is, de – szeretnénk egy komplex megközelítést bemutatni. A multidiszciplináris megközelítés lényege éppen az, hogy az egyes területek egymásra vetülnek. A rendészeti tisztképzés számára nagy kihívás, hogy ezen tartalmakat tudatosan összehangoljuk, az egymáshoz illesztést megteremtjük – e munka folyamatára kívánunk reflektálni írásunkban.

## Etika

A magyarországi rendészeti felsőoktatásban, ahol a rendészeti tisztek képzése történik, 1994-ben, azaz több mint húsz éve kezdődött el a rendészeti etika oktatása, a nappali és a levelező tagozaton egyaránt. A Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Karának jogelőd intézménye a Rendőrtiszti Főiskola. Ennek egyik, 1992-ben alapított tanszéke, a Társadalomtudományi Tanszék volt az, amely a kilencvenes évek elején nagy lendülettel fogott hozzá a tisztjelöltek szociális készségeinek fejlesztéséhez. Ma már így mondjuk azt, amit akkortájt – jobb híján a társadalomtudományi ismeretek terjesztésén keresztül – a társadalmi problémákra történő érzékenyítésnek hívtunk. Az itt elinduló

oktató, kutató, tehetséggondozó munka<sup>291</sup> alapvetően hozzájárult a hallgatók érzékenyítéséhez, erkölcsi fejlődésük támogatásához, melynek színtere elsőként az etika tantárgy volt; ehhez kapcsolódtak a későbbiekben a pszichológiai, kommunikációs és pedagógiai kurzusok.

Az etika tantárgy oktatásának apropójaként szociológus és politológus kollégák angliai, németországi és egyesült államokbeli rendőrképző intézményekben tett szakmai látogatásai szolgálták. Bramshillben, Rothenburgban és Washingtonban találtak forrásokat, példákat, amelyeket adaptáltunk a '90-es években. Volt, ahol az etikát, annak is elsősorban normatív, előíró válfaját papok tanították. Nálunk az első etika „tananyag” egy olyan szöveggyűjtemény lett,<sup>292</sup> amely – a műfajnak megfelelően – az etika klasszikusnak számító szerzőinek műveit lefordítva, idézve, azokra építve már a rendőri munkához kötődő ismereteket, kiegészítéseket is tartalmazott. Az egyértelműen megjelölt irány azonban az alkalmazott, azaz szakmai – rendészeti – etika volt. A szöveggyűjtemény esettanulmányokat is tartalmazott, amelyek részben irodalmi és szerkesztői fikciókból, részben viszont az akkori levelezős hallgatók által leírt valós, megtörtént esetekből merítettek. Ezek kiválóan alkalmasak voltak a rendészet különböző területein felmerülő etikai dilemmák felvetésére és elemzésére. A szöveggyűjteményhez egy tansegédlet<sup>293</sup> is született a szemináriumokon és a vizsgákon használható gyakorlatokkal, feladatokkal. Ezek segítségével aktívan lehetett foglalkoztatni a hallgatókat a tanórákon is. Az esettanulmányok között természetesen helyet kaptak a korrupciót feldolgozó példák is.

Emellett a Társadalomtudományi Tanszék 1993-tól nemzetközi tudományos konferenciákat is kezdett szervezni. A húsz év alatt megrendezett 18 konferencia közül 11 foglalkozott közvetlenül vagy közvetve a rendészet és az erkölcs összefüggéseivel. Az alábbi felsorolás önmagáért beszél:

- 1993: A cigányság helyzete a mai magyar társadalomban
- 1995: A politikai hatalom és a rendvédelmi testületek kapcsolata
- 1996: Erkölcsi kérdések a rendvédelmi tevékenységben
- 1998: A rendőrség társadalmi szerepe
- 2000: Előítéletesség – rendvédelem
- 2001: Társadalomtudományi kutatások – rendvédelmi képzés
- 2002: Az erőszak a modern társadalmi folyamatokban
- 2003: A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága
- 2004: Kisebbségek és rendőri munka
- 2005: Szabadság és/vagy biztonság (Ellentétes indítékok a rendvédelem stratégiájában)
- 2011: Roma kerekasztal – műhelybeszélgetés

Ezekon a konferenciákon rendszeresen előadóink voltak etikával foglalkozó külföldi és hazai szaktekintélyek, az előadások szövegeit rendre megjelentettük konferenciakötevekben, amelyeket a hallgatók ajánlott olvasmányként használhattak.

291 Molnár Katalin: *A társadalomtudomány(i tanszék) két évtizede a rendészeti felsőoktatásban*. In: Molnár Katalin (szerk.): *Társadalom – demokrácia – szolidaritás. Tanulmánykötet Kozáry Andrea tiszteletére*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2014, 269–275. o.

292 Valcsicsák Imre (szerk.): *Etika szöveggyűjtemény (Etika a rendvédelemben)*. Összeállította: Erdős István és Valcsicsák Imre. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995.

293 Erdős István: *Esetek és gyakorlatok a rendvédelmi etikához*. Tansegédlet. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995.

Éveken át zajlottak a tanszék etikaoktatóinak részvételével a rendészeti etikai kódex műhelymunkálatai. Ezzel a témával 1996–97-ben fél éven át foglalkoztunk egy tudományos vita keretei között, amelybe filozófusok, pszichológusok, kriminológusok, szociológusok, jogászok és rendőrök kapcsolódtak be. Gondolataikat a Rendőrtisztviselői Főiskolán akkor megjelenő tudományos folyóiratban, a *Főiskolai Figyelő*ben jelentettük meg.<sup>294</sup>

A hosszas előkészítő szakmai vita tanulságait felhasználva először elkészítettük a Rendőrtisztviselői Főiskola Etikai Kódexét, írtunk 1997-ben egy etikaikódex-tervezetet az akkori országos rendőrfőkapitány megrendelésére, amit el is fogadtak, de – rajtunk kívül álló okokból – nem léptettek életbe. Ezt követően készült egy etikaikódex-tervezet belügyminiszteri kérésre a hivatásosok részére, amely 2001-ben lépett hatályba, majd – szintén rajtunk kívül álló okokból – törölték. 2003-ban egy kollégánk fordította magyarra az Európai Rendőretikai Kódexet, amelyet azóta is oktatunk. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem jelenleg érvényes etikai kódexét is egy kollégánk írta.

Amikor 2008-ban elindult a Rendőrtisztviselői Főiskolán a master képzés (MA), újabb komoly kihívás elé nézett – többek között – az etikaoktatás is. Szinte teljes módszertani megújulást kíséreltünk meg az *Integrált társadalomtudományi ismeretek* című tantárggyal, amelynek keretében a rendészet etikai vonatkozásai is helyet kerestek és találtak maguknak. Az oktatás-módszertani megújulást a tantárgy tréninggé alakítása jelentette, ami a hallgatók körében kifejezetten nagy népszerűségnek örvendett. Így jutottunk el fokozatosan az ismeret alapú oktatástól a kompetenciaalapú képzés első szárnypróbálgatásáig. A hatékony szemléletformálásra azonban, amire a legnagyobb szükség volna a tiszt- és immár a vezetőképzésben, még ez a kezdeti próbálkozás sem mert és tudott vállalkozni.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2012. január 1-jei megalapítása után fél évvel a megszüntetett Társadalomtudományi Tanszék által gondozott etika tantárgy – annak két oktatójával együtt – szervezetenként az akkori Pszichológiai Tanszék és Laboratóriumhoz került. A tantárgy harmadik oktatója egészen az elmúlt, 2014–15-ös tanévig – egy másik tanszéken dolgozva ugyan, de – „besegített” az oktatásba, amit a magas óraszámok indokoltak. 2013-tól azonban ismét változott a helyzet. Egyfelől a tanszék neve Magatartástudományi Tanszékre változott. Másfelől az akkor bevezetett *Társadalmi és kommunikációs ismeretek* (TKI) című új tantárgy részeként rendészeti etikát is kellett oktatni. A komplex (pszichológiai, etikai, kommunikációs és pedagógiai) ismereteket magában foglaló tantárgy nappali tagozaton 66, levelező tagozaton 20 órájában az etikának 15, illetve 6 óra jutott. A régi tantárgyi struktúra szerinti *Rendészeti etika* című tárgy óraszámja ugyanekkor felére, 28-ról 14-re csökkent. A *Társadalmi és kommunikációs ismeretek* tantárgy a maga komplexitásában lehetőséget kínál arra, hogy témaköröket interdiszciplináris alapon vizsgáljunk meg, ugyanakkor kihívást is jelent, hiszen e tantárgy a képzés első félévében zajlik, amikor még hallgatóinknak nincs olyan elmélyült tapasztalata a rendészeti szervezetek működésének jellegzetességeiről. Mindemellett a 4. félévben oktatott *Rendészeti etika* tantárgy tartalmán, szervezeti keretein is érdemes gondolkodni, hiszen a jelenleg előadásként oktatott kurzus kevéssé ad lehetőséget a szemléletformálásra. Az etikaoktatás előtt álló egyik legnagyobb kihívás az, hogy az új, integritás szemléletű etikai képzés iránti megrendelői igény egyre határozottabban fogalmazódik meg,

<sup>294</sup> *Főiskolai Figyelő*, 1996/3. sz.; 1996/4. sz.; 1997/1. sz.

s egyértelmű az egész rendészeti etikaoktatás gyökeres megújításának égető szüksége. Rendelkezésre áll ugyan az integritásmenedzsment hazai meghonosítói által kidolgozott magas színvonalú oktatásmódszertan, a tematikát azonban adaptálni kell a rendészeti szervezetekre, és fel kell készíteni az etikát oktatókat – a hagyományok megőrzése mellett – az új szemléletmód tudatosabb beépítésére.

## Magatartástudományi tantárgyak

A pszichológiai tantárgyak oktatása<sup>295</sup> jelenleg csupán 3 félév, azonban mindhárom félév kurzusai között, eltérő mértékben ugyan, de érintjük a korrupcióval kapcsolatos lélektani ismereteket. Érdemes kiemelni, hogy a korrupció fogalmát a köznapi vagy a jogi meghatározásoktól részben eltérő értelmezés mentén használjuk: a korrupciókutatás elméleti és gyakorlati megközelítésében széles körben elfogadott, Goldstein nevéhez fűződő definíciót alkalmazzuk, mely szerint a (rendőri) korrupció nem más, mint a hatalommal történő visszaélés valamely haszon elérése érdekében. „Azt mondhatjuk, hogy e nem jogi szempontú, kiérlelt rendőri korrupció szemlélet: jóval szélesebb körű cselekvésmódokat ölel fel, mint az egyszerű megvesztegetés = korrupció értelmezés; a nyereség/haszon fogalma túllép az anyagi jellegű (pénz vagy egyéb materiális javak) előnyök megszerzésén, és magába foglalhatja pl. a státusz, befolyás, presztízs, támogatás elérésének lehetőségét is. Nem zárja ki bármely érzelmi, akár morális, lelkiismereti előnyök-hasznok bevonását; nem úgy tekint a korrupcióra, hogy annak megvalósulásához legalább két ember interakciójára lenne szükség: az egyik a vesztegető, a másik a megvesztegetett helyzetében; jogszzerűen alkalmazott eljárások korrumpáltak, és ellenkezőleg, illegális megmozdulások nem korrumpáltak lehetnek. A korrupció e lehetséges értelmezése annak jelentését lényegében a köznapi értelemben használatos (rendőri) visszaélés fogalommal azonosítja. Ennél fogva a korábbi nézőpontokban elterjedt »a korrupció szinonimája a megvesztegetés« formula helyett »a korrupció szinonimája a hatalommal történő visszaélés« elvét teszi magáévá.”<sup>296</sup>

E meghatározásból adódik, hogy tágabban értelmezzük a korrupcióval kapcsolatos ismereteket, amelyekkel már az I. évfolyamon is találkozhatnak a hallgatók. A már említett *Társadalmi és kommunikációs ismeretek* című tantárgynál a *Máság problematikája* tananyagrésznél érintjük a kisebbségi csoportokkal szembeni hatalommal való visszaélést, míg a második félévben oktatott *Pszichológia 2.* tantárgynál már jobban fókuszálunk a korrumpatív cselekedetek mögött álló okokra. A kognitív disszonancia, valamint a tekinthetetlen engedelmisség jelenségén keresztül értelmezzük az egyszeri megvesztegetési aktus vállalásának a későbbi korrumpatív cselekedetek elkövetési valószínűségének alakulására gyakorolt hatását. A II. évfolyamon a *Pszichológia 2.* tantárgyban a másodlagos deviancia elméletén keresztül értelmezzük a korrupciós karrier feltételeit és folyamatát, rámutatva azokra a tipikus helyzetekre, folyamatokra, melyek veszélyeztető faktorként jelenhetnek meg. A 3. félévben tanulmányaikat folytató hallgatók a nyári gyakorlatokon

295 A fejezet Fogarasi Mihály PhD mb. tanszékvezető és Dr. Hegedűs Judit mb. intézetvezető közlése alapján készült.

296 Fogarasi Mihály: *A korrupció kriminálpszichológiája*. ÁROP 1.1.21-2012-2012-0001, [http://korrupcio-megelozes.kormany.hu/download/e/be/b0000/Fogarasi%20Mih%C3%A1ly%20A%20korrupci%C3%B3%20krimin%C3%A1lpszichol%C3%B3gi%C3%A1ja\\_tananyag.pdf](http://korrupcio-megelozes.kormany.hu/download/e/be/b0000/Fogarasi%20Mih%C3%A1ly%20A%20korrupci%C3%B3%20krimin%C3%A1lpszichol%C3%B3gi%C3%A1ja_tananyag.pdf) (a letöltés ideje: 2015. 11. 09.)

már szereznek némi tapasztalatot a veszélyeztető helyzetekről, ezek tudatos feldolgozása elengedhetetlen a tantárgyaink oktatása során. Közvetve ugyan, de a *Rendészeti pedagógia* tantárgyunk is érinti e témakört, akkor, amikor az erkölcsi fejlődésről, az erkölcsi nevelés alapjairól, az erkölcsi értékrend változásairól beszélünk. A generációk közötti változás, az értékrendek átalakulása olyan tényező, melyre feltétlenül reflektálni szükséges.

Az alapszintű (BA) képzésben a *Rendészeti kommunikáció* tantárgy ad lehetőséget arra, hogy a gyakorlathoz kapcsolódó etikai dilemmák kezelésével foglalkozzunk. Kitérünk többek között a társas befolyásolásra, a kognitív diszonzancia csökkentésének lehetőségeire, illetve az ezekkel kapcsolatos veszélyekre.

Bár érintjük e témákat, de mindezt inkább osztálytermi körülmények között tesszük: törekszünk arra, hogy módszertanilag megújuljunk, helyzetgyakorlatokkal, esetekkel illusztráljuk a kérdéseket, figyelve arra, hogy a hallgatói aktivitás, a tapasztalati tanulás érvényesüljön. Ennek ellenére is azt gondoljuk, hogy e témák igazán a gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező levelezős és az MA képzésben részt vevő kollégák képzése során kiemelt fontosságúak. Ezzel is magyarázható, hogy az MA képzésben külön, szabadon választható tárgyat indítottunk *Rendvédelmi világok, parancsnokok és alárendeltjeik* címmel, melynek keretein belül kitérünk a rendvédelmi visszaélésekhez történő viszonyulás fogalmára és értelmezésére. E tantárgy keretein belül összehasonlítjuk a rendőri „iparosok” (craftmen) és profik (professionals) hatalmi visszaélésekhez való viszonyát, valamint a hatalmi visszaélések okairól alkotott vezetői és beosztotti megítéléseket. A mesterképzésben mindezen túl a *Vezetői készségfejlesztési tréningen* az egyik legnehezebben kezelhető konfliktusként elemezzük a „Mit tegyek, ha beosztottamról gyanítom, hogy korrupció? Vezetőként milyen lehetőségeim vannak ennek megelőzésére?” kérdéseket. Itt nem a jogi háttérre kívánunk fókuszálni, hanem szervezetszociológiai szempontok mentén vizsgáljuk meg a lehetőségeket.

## Szaktantárgyak

A megközelítéseket csoportosíthatjuk irányuk szerint: egyrészt a korrupció felderítésének, bizonyításának metodikája mint szakmai ismeret, másrészt a korrupció felismerése, megelőzése, a vele kapcsolatos parancsnoki intézkedések megtétele mint általános rendészeti tisztai ismeretek jelennek meg célként, harmadrészt pedig a hallgatók nevelése,<sup>297</sup> védelme. Felmértük azokat – a különböző tanszékek által oktatott – tantárgyakat, ahol megjelennek a korrupció, a korrupciós bűncselekmények, a korrupció megelőzése, az állományvédelmi intézkedések a korrupció megelőzése érdekében, a korrupció felderítése, a korrupció észlelése esetén teendő intézkedések, a korrupció és integritás témakörei, illetve bármely olyan téma, amely a korrupcióval, annak megelőzésével, felderítésével kapcsolatos.

A karon folyó képzések nappali és levelező munkarendben, különböző szakirányokon történnek BA és MA szinten. A szakirányok speciális igényeitől függ az, hogy a hallgató milyen típusú ismereteket kap. A korrupciós bűncselekmények büntetőjogi tényállásainak beható ismerete a legtöbb szakirányon a tananyag szerves részét képezi. Azonban míg bizonyos szakirányokon (pl. közrendvédelmi, határrendészeti, közlekedésrendesze-

<sup>297</sup> Ide tartozik az integritás fejlesztése, a hallgatók etikai érzékenyítése.



ti) a képzésben megjelennek a vezetői ismeretek, így a személyi állományon belül megjelenő korrupció felismerése, a megelőzés kérdései, illetve a jogellenes cselekmény felderítésénél, megszakításánál teendő azonnali, halaszthatatlan vezetői intézkedések, addig a bűnügyi, gazdaságvédelmi és pénzügyi nyomozói szakirányokon nincs kellő mértékben ilyen irányú tájékoztatás. Ezen szakirányokon a korrupciós bűncselekmények felderítésének, bizonyításának metodikája, kriminalisztikai szempontú vizsgálata képez külön témakört a szakmai tantárgyak között.

A Bűnügyi Tudományok Intézete Büntetőjogi Tanszéke által oktatott büntetőjog tantárgy ismeretanyagában szerepelnek a korrupciós bűncselekmények (Büntetőjog különös rész I.), amelynek során a Btk. (2012. évi C. törvény) szerinti *Korrupciós bűncselekmények* fejezetébe tartozó tényállások elemzése, értelmezése történik nappali tagozaton 2 óra előadás, 2 óra gyakorlat, levelező tagozaton 1 óra előadás időtartamban az összes rendőri és pénzügyi nyomozói szakirányos hallgató részére. A büntetés-végrehajtási és vámgazgatási szakirányú hallgatók esetében a korrupciós bűncselekmények ismertetése 1 óra előadáson történik.

A Bűnügyi Tudományok Intézete Kriminológiai Tanszéke által a nappali és levelező munkarendű BA hallgatók részére oktatott *Kriminológia* tantárgyon belül a korrupció kriminológiai vetületei kapnak megvilágítást.

A Közrendészeti és Alkalmazott Vezetéstudományi Intézet Alkalmazott Rendéstudományi Tanszéke az általános és a rendészeti szociológia keretén belül – az adott szakiránynak megfelelő speciális ismeretekkel kiegészítve – oktatja a korrupcióval mint társadalmi jelenséggel kapcsolatos ismereteket BA nappali és levelező munkarendben.

A Kriminalisztikai Intézet Krimináltaktikai és Metodikai Tanszékén a korrupciós bűncselekmények felderítésével, bizonyításával kapcsolatos szakismeretek kapnak helyet. A *Kriminálmetodika* tantárgy keretein belül BA képzésben a második évben nappali munkarendben 4 előadás, levelező munkarendben 2 előadás jut a korrupciós bűncselekmények büntetőeljárás során történő felderítésére, a bizonyítás specialitásaira vonatkozó szakismeretekre (kivételem: biztonsági szakirány). A szervezett bűnözés elleni MA specializáción a tanszék által oktatott *A szervezett bűnözés kriminalisztikája 1.* elnevezésű tantárgy keretében a Nemzeti Védelmi Szolgálat által végzett megbízhatósági vizsgálatról hangzik el előadás.

A Kriminalisztikai Intézet Bűnüldözési Tanszéke által a BA képzésben nappali és levelező munkarendben oktatott *Bűnügyi szolgálati ismeretek 4.* tantárgy keretében a korrupciós bűncselekmények különös részi tananyagként jelennek meg. A tananyag a jogszabályi feltételek megléte esetén alkalmazható titkos információgyűjtés<sup>298</sup> korrupciós bűncselekmények felderítése céljából történő speciális alkalmazhatóságát tárgyalja, jellemzően gyakorlati szakemberek meghívásával, 1 előadás időtartamban. A nappali munkarendű hallgatók részére ehhez egy szeminárium társul a kapott ismeretanyag további feldolgozására. A szervezett bűnözés elleni MA specializáción *A szervezett bűnözés felderítési módszertana 2.* tárgyban a 4 órás előadás témája a szervezett bűnözés és a korrupció viszonya, melynek ismertetésére a Nemzeti Védelmi Szolgálat vezető munkatársai kapnak meghívást. Az előadáson az elmúlt néhány év már igazságszolgáltatási szakban lévő nagyszabású korrupciós ügyének feldolgozása történik meg.

<sup>298</sup> A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény VII. fejezete.

A Bűnüldözési Tanszék Gazdaságvédelmi Szakcsoportja által oktatott *Gazdaságvédelmi ismeretek 2.* című tantárgyban a bűnügyi szakirányú hallgatók 2 órában, a gazdaságvédelmi szakirányú hallgatók a *Gazdaságvédelmi szakismeretek 4.* tantárgyban 4 tanórán foglalkoznak a korrupció, a korrupciós bűncselekmények kérdéskörével, jellemzően a rendőrség által üldözendő (kevésbé a rendőrök vagy más rendészeti dolgozók által elkövetett) korrupciós cselekményekkel. A rendőrség (általában a Budapesti Rendőr-főkapitányság) korrupció elleni szervezeti egységeinek gyakorlati szakemberei segítségével együtt dolgozzák fel az aktuálisan a témában felmerülő problémákat, tendenciákat, bizonyítási nehézségeket, a kifejezetten az ilyen szakirányú hallgatók részére szükséges gyakorlati szakmai ismereteket.

Ezenfelül a szakcsoport által oktatott *Gazdaságvédelmi közgazdaságtan* tantárgyban a gazdaságvédelmi szakirányú hallgatók a tisztességtelen piaci magatartásokról, a kartellezésről, ennek közgazdasági vonatkozásairól és a GVH gyakorlatáról, ezek korrupciós vonatkozásairól kapnak ismereteket.

A tanszék által oktatott rendészeti gazdálkodás szakirányú továbbképzés törzsanyagában szerepel a *Korrupció és gazdasági vetületei* című tantárgy. Maga a képzés a rendészeti szervek gazdálkodási feladatokat ellátó, felsőfokú végzettséggel rendelkező szakembereinek továbbképzése, annak érdekében, hogy az itt megszerzett ismeretek birtokában a gazdálkodás különböző területein magas színvonalon alkalmassá váljanak a költségvetési gazdálkodási, logisztikai és pénzügyi ellenőrzési feladatok elvégzésére.

A tantárgy szakmai tartalma: a korrupció típusai, mérése, jelentősége és gazdasági, politikai hatásai, a korrupciós jelenségek oksági elemzése. A tananyag kitér a nemzetközi és az európai uniós fellépés eszközeire a korrupció visszaszorítása érdekében, bemutatja a korrupciós kockázatokat és az integritást a magyar állami intézményeknél, számba veszi a korrupció elleni fellépés eszköz- és intézményrendszerét Magyarországon és azon kívül. Összegyűjti, hogy melyek a korrupció elleni fellépés elért eredményei és céljai. A tantárgy programja alapul szolgálhat egy egységes korrupció elleni tantárgy leírásának.

A Határrendészeti Tanszék által oktatott *Határrendészeti általános ismeretek* tantárgy keretein belül mind nappali, mind levelező munkarendben 2 óra előadás hangzik el a határrendészeti tevékenység során előforduló korrupciós veszélyforrásokról. A foglalkozás során a hallgatók gyakorlati példákon keresztül is elemzik azokat a helyzeteket, amelyek korrupciós veszélyt hordoznak. Alapvető ismereteket kapnak a határrendészeti területen jelen lévő korrupciós kockázatokról és az ellenük való fellépés lehetőségeiről. Ez az előadás a nappali munkarendű hallgatók részére célirányosan az első év második félévében hangzik el, azért, hogy a kötelező szakmai gyakorlaton már kellő ismeretekkel rendelkezzenek a témáról. Ezenfelül a szakmai gyakorlat eligazításán is szó esik a korrupciós veszélyekről, azok elhárításáról, a korrupciós cselekmény észlelésekor szükséges intézkedésekről.

Ugyanezen tantárgy *Határrendészeti kirendeltség tevékenységének megszervezése és vezetése* témakörében, az ellenőrzés mint altéma oktatása során rendelkezésre álló 4 óra előadás keretében a korrupciós cselekmények észlelése esetén szükséges intézkedések, különösen a kirendeltségvezető feladatkörébe tartozó feladatok megismertetése a cél.

A tantárgyhoz írt jegyzetben is megjelenik a korrupció jelenségének oktatása *Korrupciós veszélyeztetés a határrendészetben* címmel.<sup>299</sup>

299 Varga János – Verhóczki János: *Határrendészeti alapismeretek*. Egyetemi jegyzet, NKE RTK, 2013, VI. fejelet, 149–161. p.

A Közbiztonsági Tanszék által oktatott tantárgyak között a *Közrendvédelmi vezetői ismeretek 2.* című tantárgy ismeretanyagában szerepelnek a korrupció megelőzése, az állományvédelmi intézkedések a korrupció megelőzése érdekében és a korrupció észlelése esetén teendő intézkedések témakörök. Az ismeretanyagot 2 órában oktatják a BA képzés nappali és levelező munkarendű, közrendvédelmi szakirányú hallgatói részére.

A tanszék által a BA képzés közlekedésrendészeti szakirány részére oktatott *Közlekedésrendészeti ismeretek* tantárgy keretében érintőlegesen jelenik meg a korrupció témaköre, jellemzően fegyelemfelhívó, a korrupciós helyzetek veszélyeit felvázoló jelleggel. A 2 órás foglalkozáson felhívják a hallgatók figyelmét a jelenségre és a korrupció észlelése esetén szükséges intézkedésekre.

A Vám- és Pénzügyőri Tanszékhez tartozó vámigazgatási és pénzügyi nyomozói szakirányú hallgatók részére a kibocsátást megelőzően, harmadévből a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Biztonsági Főosztálya tart előadást 2 órában a biztonsági kockázatokról. Ez a korrupciós veszélyek ismertetésére, a velük kapcsolatos halaszthatatlan intézkedések megtételére is kiterjed.

A 2013–2014-es tanévtől kezdődően gyakorlattá vált, hogy a teljes harmadéves, végzős évfolyam részére a Nemzeti Védelmi Szolgálat, amely a rendészeti korrupció elleni fellépés fő letéteményese,<sup>300</sup> bemutatkozó, illetve figyelemfelhívó előadást tart a rendészeti szakmában előforduló korrupciós veszélyekről, azok megelőzésének, elhárításának lehetőségeiről.

A fentiekkel kapcsolatban kritikaként merülhet fel, hogy a kar szaktanszékei által oktatott tantárgyak tananyaga szétszórtan tartalmazza a korrupció elleni ismereteket. Érdemes lenne még pontosabban és egységesen megfogalmazni, koherens rendszerbe foglalni, hogy mi az, ami egy leendő rendészeti tiszt által minimálisan elvárható a korrupcióval kapcsolatos ismeretek terén. A leendő rendészeti tiszt, illetve a felsőfokú végzettségű magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti szakemberek részére célszerű volna olyan attitűd kialakítása, erősítése, amely a korrupció elleni harc helyett a szervezeti integritás építésére koncentrál, s ezzel a megelőzésre helyezi a hangsúlyt. Ezen attitűddel akár vezetőként is biztonsággal képes lesz a korrupció hatékony megelőzésére, kezelésére a saját felelősségi körén belül. Ezenfelül bizonyos szakirányok az általános, minden szakirány számára kötelező ismereteken túl nem kapnak a speciális, a saját szakmán belül megjelenő korrupciós veszélyforrásokról, megelőzésükről, elhárításukról, az észlelésükkor szükséges halaszthatatlan vezetői intézkedésekről szóló tájékoztatást.<sup>301</sup>

## Kutatások a korrupcióról

A korrupció kutatása nagyon fontos, de egyben nehéz feladat is. A jogelőd Rendőrtiszti Főiskolán már zajlottak a rendőri korrupcióval kapcsolatos társadalomtudományi, jogi és pszichológiai kutatások. A társadalomtudományi szempontok a rendőri korrupció háttérében lévő társadalmi okokra fókuszáltak. A pszichológiai kutatásokban a rendőri korrupció meghatározásainak összehasonlító elemzése mellett a szakirodalomban elő-

300 Lásd: Rtv. 7–7/D §-ai; 293/2010. (XII. 22.) kormányrendelet.

301 Így a korrupcióval veszélyeztetett büntetés-végrehajtási, bevándorlási és állampolgársági, magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti szakirányok sem. A kiképzésben és nevelésben sem jelennek meg korrupcióval kapcsolatos ismeretek.

forduló oksági értelmezések individuális, partikuláris és univerzális szintű azonosítása és elemzése is megtörtént. Az empirikus kutatások közül a rendőri vezetők és vezetettek körében élő közvélekedéseket vizsgáló kutatást emeljük ki: Fogarasi Mihály a rendőri világról alkotott elképzelések hasonlóságait és eltéréseit; a hatalmi visszaélések okainak vezetői és beosztotti megítélését foglalta össze.<sup>302</sup> Kutatásaink során mindvégig arra törekszünk, hogy a korrupció mögött lévő pszichológiai folyamatok jellegzetességeire rámutassunk. Mindezen kutatásokat természetesen a jogi szempontú elemzések is támogatják.

Ezt a kutatási sorozatot erősítette meg 2015-ben a Rendőrség Tudományos Tanácsa és az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhelye által létrehozott állandó szakmai fórum, mely kutatócsoportként működik. E kutatócsoportban a fiatal kutatóktól a rendőrtábornokokig, a kriminológustól a büntetés-végrehajtásban dolgozó pszichológusig számos szakember vesz részt. A munka során összegyűjtik a rendészeti korrupcióval kapcsolatos korábbi kutatásokat, létrehoznak egy átfogó forrásjegyzéket, majd megalkotnak egy problématerképet. Ezek figyelembevételével szeretnének egy korrupcióellenes programot kidolgozni, amelyben kiemelt szerepet szánnak az oktatásnak, nevelésnek is.

## Javaslatok

A fenti folyamatok áttekintésével egy időben szeretnénk néhány olyan szempontot kínálni, amelyek alapján végiggondolható lenne egy tantárgyfejlesztési program. A tantárgy munkacímének jelenleg a *Rendészeti integritásmenedzsment* mutatkozik megfelelőnek. Fókuszában az integritás szemléletű szervezetfejlesztés áll.

A korrupcióellenességet, az integritást támogató oktatás alapelveit az alábbiakban foglaljuk össze:

- multidiszciplináris megközelítés alkalmazása, az ismeretek integritásának megteremtése, a tudományterületek közötti együttműködés kialakítása;
- a tanulói aktivitásra alapozó módszertan alkalmazása;
- az elméleti oktatás mellett a szemléletformálást támogató, készségfejlesztő képzés;
- esettanulmányok elemzése, ezek tapasztalatainak beépítése a képzésbe;
- kapjon szerepet gyakorlati rendészeti szakember az integritás oktatásában.

A fenti szempontrendszerre alapozva a közeljövőben tervezzük egy integritás alapú rendészeti kurzus fejlesztési programját elkészíteni, azt a rendészeti tisztképzés valamennyi szakirányán bevezetni.

---

302 Fogarasi Mihály: *A visszaélések tulajdonított okai a magyar rendőri közgondolkodásban*. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek (MA szak)*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2009, 156–179. o.

## Irodalomjegyzék

- Bencze József: Erkölcsei-jogi tényezőket érintő tapasztalatok a rendőri munkában, különös tekintettel a korrupciós jelenségekre. *Főiskolai Figyelő*, 1996/3. sz. 3–11. o.
- Bíró Katalin: Toleranciavizsgálat főiskolások körében. *Főiskolai Figyelő*, 1996/3. sz. 91–97. o.
- Bólyai János: Szükséges-e etikai kódex a magyar rendőrök számára? *Főiskolai Figyelő*, 1997/1. sz. 69–72. o.
- Erdős István – Valcsicsák Imre: Bevezető tanulmány a rendőrségi etikai kódex tervezetéhez. *Főiskolai Figyelő*, 1996/3. sz. 82–90. o.
- Erdős István: *Esetek és gyakorlatok a rendvédelmi etikához*. Tansegédlet. Budapest, Rejtjel Kiadó, 1995.
- Erdős István: Hozzászólás a rendőri etikai kódexről szóló vita néhány témaköréhez. *Főiskolai Figyelő*, 1997/1. sz. 73–83. o.
- Európai Rendőretikai Kódex*. RTF Társadalomtudományi Tanszék, 2003.
- Finszter Géza: Gondolatok a rendőretikai kódex szükségességéről. *Főiskolai Figyelő*, 1997/1. sz. 65–68. o.
- Fogarasi Mihály: *A rendőri korrupció fogalma és formái*. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek (MA szak)*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2009, 127–140. o.
- Fogarasi Mihály: *A rendőri visszaélések okai: szakirodalmi áttekintés*. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek (MA szak)*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2009, 141–155. o.
- Fogarasi Mihály: *A visszaélések tulajdonított okai a magyar rendőri közgondolkodásban*. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek rendőri vezetőknek (MA szak)*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2009, 156–179. o.
- Fogarasi Mihály: Rendőri struktúrák önreflexiói. *Magyar Rendészet*, 2009/3–4. sz. 26–32. o.
- Fogarasi Mihály – Kovács István – Szedlák Péter: A résztvevők valósága, 1. rész: 2006. szeptember 18., október 23. *Belügyi Szemle*, 2013/7–8. sz. 28–54. o.
- Fogarasi Mihály – Kovács István – Szedlák Péter: A résztvevők valósága, 2. rész: 2006. szeptember 18., október 23. *Belügyi Szemle*, 2013/9. sz. 58–74. o.
- Fogarasi Mihály: *A korrupció kriminálpszichológiája*. ÁROP 1.1.21-2012-2012-0001, [http://korrupcio-megelozes.kormany.hu/download/e/be/b0000/Fogarasi%20Mih%C3%A1ly%20A%20korrupci%C3%B3%20krimin%C3%A1lpszichol%C3%B3gia%C3%A1ja\\_tananyag.pdf](http://korrupcio-megelozes.kormany.hu/download/e/be/b0000/Fogarasi%20Mih%C3%A1ly%20A%20korrupci%C3%B3%20krimin%C3%A1lpszichol%C3%B3gia%C3%A1ja_tananyag.pdf) (a letöltés ideje: 2015. 11. 09.)
- Hegedűs Judit: *Magatartástudományi tantárgyak a katasztrófavédelmi képzésben*. (Megjelenés alatt)
- Kis Géza – Valcsicsák Imre: Intoleránsak-e a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói? *Főiskolai Figyelő*, 1996/3. sz. 98–101. o.
- Korinek László: A rendőrség tervezett kódexéről. *Főiskolai Figyelő*, 1996/4. sz. 58–59. o.
- Krémer Ferenc – Valcsicsák Imre: *Szakmai etika (tansegédlet)*. RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2004.
- Krémer Ferenc: A rendőri korrupció néhány sajátossága. *Belügyi Szemle*, 1999/10. sz. 40–69. o.
- Krémer Ferenc: A rendőri szubkultúra és a korrupció néhány problémája. *Belügyi Szemle*, 1998/10. sz. 34–53. o.
- Krémer Ferenc: A romlás mértéke – összehasonlító vizsgálat a korrupció témakörében. *Belügyi Szemle*, 2000/2. sz. 14–39. o.
- Krémer Ferenc: *Comparing Supervisor and Line Officer Opinions about the Code of Silence*. In: Pagon, M. (ed.): *The Case of Hungary, in Policing in Central and Eastern Europe*. Ljubljana, 2000. pp. 211–220.
- Krémer Ferenc: Mit tehetünk a korrupció ellen? *Belügyi Szemle*, 2003/9. sz. 75–98. o.
- Krémer Ferenc: *National Report. Hungary*. In: Beken, T. V. – De Ruyver, B. – Siron, N. M. (eds.): *The Organization of the Fight against Corruption in the Member States and Candidate Countries of the EU*. Antwerpen/Apeldoorn, 2001. pp. 223–233.
- Krémer Ferenc: *Police Integrity in Hungary*. In: Klockars – Kutnjak-Ivkovitch – Haberfeld (eds): *How*

- the Police Have Adapted to Political Transition, in The Contours of Police Integrity, Sage Publication. Thousand Oaks – London – New Delhi, 2004, pp. 116–129.*
- Krémer Ferenc: *Tézisek a társadalmi kontrollról. A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága.* Tudományos konferencia 2003. november 11–12. RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2004. 64–69. o.
- Molnár Katalin: *A társadalomtudomány(i tanszék) két évtizede a rendészeti felsőoktatásban.* In: Molnár Katalin (szerk.): *Társadalom – demokrácia – szolidaritás. Tanulmánykötet Kozáry Andrea tiszteletére.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013, 269–275. o.
- Németh Zsolt: *Moralizálás a rendőr „sündisznó” autonómiájának következményeiről.* *Főiskolai Figyelő*, 1996/3. sz. 12–20. o.
- Szikinger István: *Megjegyzések a rendőrség etikai kódexének tervezetéhez.* *Főiskolai Figyelő*, 1996/4. sz. 60–67. o.
- Szilágyi Gábor: *Az „operatív” eszközök használatának morális vetületei a rendőri munkában.* *Főiskolai Figyelő*, 1996/3. sz. 21–29. o.
- Tarján G. Gábor: *Papírálmok?* *Főiskolai Figyelő*, 1996/4. sz. 71–76. o.
- Vajda Mihály: *Szükség van-e rendőrségi etikai kódexre?* *Főiskolai Figyelő*, 1996/4. sz. 68–70. o.
- Valcsicsák Imre (szerk.): *Etika szöveggyűjtemény (Etika a rendvédelemben).* Összeállította: Erdős István és Valcsicsák Imre. Budapest, Rejtjel Kiadó, 1995.
- Varga János – Verhóczki János: *Határrendészeti alapismertek.* Egyetemi jegyzet, NKE RTK, 2013.



# A rendőri korrupció kezelésének módja, alkalmazható javaslatok.

## A parancsnoki lehetőségek rendszere

---

KARDOS SÁNDOR ISTVÁN

*A tanulmány a rendőri korrupcióval szembeni parancsnoki munka kapcsán fogalmaz meg gyakorlati javaslatokat. A szerző álláspontja szerint a rendőri vezetőknek a jogellenes magatartás általános megvalósulási körülményeinek ismeretében, valamint az általuk irányított szakterület specialitásaira is figyelemmel kell kialakítaniuk egyedi korrupcióellenes tevékenységüket. A szakszerű ellenőrző, feltáró parancsnoki munka fokozhatja a jelenséggel szembeni operatív felderítés eredményességét is. A korrupcióellenes intézkedések sikerességét a vezetői példamutatás, a normakövető szakmai közeg kialakítása és fenntartása, valamint az állomány oktatása jelentős mértékben növeli.*

A rendőri korrupció „kezelésnek módjait” számtalan tanulmány és publikáció vázolta már fel, a témakör jelentős szakmai irodalommal rendelkezik. Jelen tanulmány keretei között – tekintettel annak terjedelmi korlátaira – a jelenség megelőzésének, felderítésének teljes tárházának értékelésére nincs lehetőség, írásunk kizárólag a (gyakorlati) parancsnoki, rendőri vezetői tevékenység lehetőségeit vázolja fel.

Javasataink szándékaink szerint kiindulópontokat adhatnak a jelenség kezelésének parancsnoki munkájához. A leírtak figyelembevételével a rendőri korrupcióval szembeni „harc” eszközrendszerét, a megelőzés és felderítés irányait, prioritásait minden vezetőnek magának kell meghatároznia, ezen a téren egységesen alkalmazható, minden helyzetre „zsinórmértékül” használható formákat adni nem lehet. Bármilyen formában és szinten vagy módon harcolunk a jelenséggel szemben, a korrupció elleni küzdelem során figyelemmel kell lenni arra is, hogy az eszköz és a cél szoros összhangban legyen. Az eszközöket folyamatosan kontrollálni kell, mert a korrupció különböző megvalósulásaival szemben más és más eszközök használata indokolt.<sup>303</sup>

A rendőri korrupcióval szembeni tevékenység legfontosabb „szereplője” álláspontunk szerint a közvetlen parancsnoki állomány, amelynek ellenőrző, nevelő szakmai munkája kizárólag akkor lehet eredményes, ha ezen irányú tevékenységét úgy végzi, hogy a norma-szegő magatartás valamennyi főbb jellemzőjével is tisztában van. Egy rendőri vezetőnek elengedhetetlen ismernie azt, hogy milyen körülmények között valósulhatnak meg a korrupciós jellegű magatartások, vagyis az irányítása alá tartozó állomány konkrét szakmai tevékenységhez kapcsolódó legjellemzőbb elkövetési színterekkel tisztában kell lenni.

A rendőri berkekben, valamint a tudományos világban is általánosan elfogadott ugyanis az a szakmai vélemény, hogy a rendőri jogsértések, különösen a rendőri korrupció, valamint az azt kiváltó okok – a jelenség általános jellemzőin túlmenően – szolgálati

---

303 Pintér Beatrix: Nemzetközi szervezetek a korrupció elleni küzdelemben. *De iurisprudentia et iure publica*, VIII. évfolyam, Budapest, 2014. év 2. szám, 2–12. o.



áganként külön is vizsgálható.<sup>304</sup> Ennek oka az, hogy más és más korrupciós lehetősége – és esetenként eltérő korrupciós érdeke – fűződhet egy rendőrnek az ilyen jellegű jogsértések megvalósításához attól függően, hogy milyen szakterületen dolgozik. Erre tekintettel egy adott szakterületen tevékenykedő parancsnoknak a szakterülete vonatkozásában a legjellemzőbb elkövetési színterekkel és módszerekkel tisztában kell lennie. Kutatások alapján a rendőri korrupcióban a leginkább veszélyeztetett a közterületen szolgálatot teljesítő állomány, valamint jelentős a bűnügyi szakterület érintettsége is.<sup>305</sup>

A megelőző, felderítő parancsnoki munka hatékonyságának fokozásához a leírtakon túlmenően egy vezetőnek annak is – legalább érintőlegesen – tudatában kell lennie, hogy a rendészeti kultúra önmagában is egyértelműen és fokozottan támogatja az összetartást, egy rendőr gyakran a szervezeten kívüli külvilággal szemben alapvetően elzárkózó attitűddel rendelkezik. A rendőrség tagja – részben szakmájából adódóan – a rendőrségen kívüli világot bűnösnek láthatja, a másik „oldal” bűnözői meghatározása révén magát a jog oldalán állónak tekintve alapjában is elutasító lehet az állományba nem tartozó civilek csoportjával. Általában egy „másik” csoporttal szembeni előítéletek kialakulásával párhuzamosan a saját csoportban megerősödnek az önmagukat erősítő attitűdök, és ez minden esetben befolyásolja a csoporton belüli kapcsolatokat is.<sup>306</sup>

Ezen túlmenően minden közösségnek lehetnek olyan, a belső szabályrendszerek megszegésével megvalósított deviáns magatartásai, melyek kizárólag a közösségen belül értelmezhetőek.<sup>307</sup>

Ezen jellemezők a jogsértések, köztük a korrupciós jellegű magatartások együttes, esetenként szervezett jellegű, egymást bátorító, egymás tevékenységét tudatosan leplező elkövetésében jelentkezhetnek. A rendészetben ugyanis – más szervezetekhez hasonlóan – jellegzetes elemeként van jelen az egymás iránti szolidaritás, a titoktartás, a pragmatizmus és a zárkózottság. A rendészeti kultúra alapja a kölcsönös szolidaritás és kollegialitás intenzív átélése,<sup>308</sup> mely a korrupciós megatartások esetében is jelen lehet. Mindezen hatások vezetnek abba az irányba az egyént, hogy az őt körülvevő közvetlen közösségén keresztül integrálódik a rendőrség egészébe. A közvetlen rendőri egység normáinak elfogadása azért kiemelt jelentőségű a rendészet területén, mert a fegyveres és katonai jellegű közösség működéséhez elengedhetetlen, hogy annak tagjai azonosulni tudjanak a szervezettel, ezáltal annak céljaival, s ez a rendőrség esetében sem képzelhető el másként.<sup>309</sup> Mindezen jellemzők összessége alapján a rendőri korrupció megvalósulása esetében fokozott együttműködés jelentkezik a bűn elkövetői között.

304 Krözsel Károly: Korrupcióellenes közdelem. *Belügyi Szemle* LI. évfolyam 9. szám, 2003, 62-67. o.

305 Sárközi Ferenc: A rendőri korrupció néhány sajátossága. *Belügyi Szemle*, XLVII. évfolyam 10. szám, 1999. 70-79. o.

306 Sheriff, M. – Sheriff, C. W.: *Csoportközi kapcsolatok kutatása – csoportlélektan*. Gondolat könyvkiadó, Budapest, 1969. 387-395. oldal.

307 Fekete Sándor: *Deviancia és társadalom*. Comenius Bt., Pécs, 2011.

308 Dr. Jozef Balga rendőr ezredes, tanszékvezető, Pozsonyi Rendészeti Akadémia Határ- és Idegenrendészeti Tanszék: *A rendészet kultúrája és az etikai kódex*. Előadás „A rendészet kultúrája – a kulturált rendészet”-című Nemzetközi Tudományos Konferencián, Pécs, 2009. június 25., [www.pecshor.hu/periodika/2009/balga.pdf](http://www.pecshor.hu/periodika/2009/balga.pdf) (a letöltés ideje: 2015. március 14.)

309 Schild Marianna: A katonák motivációját befolyásoló pszichológiai tényezők, különös tekintettel az érzelmekre. *Hadtudományi Szemle*, 2014. 7. évfolyam 2. szám, [http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi\\_szemle/szamok/2014/2014\\_2/2014\\_2\\_tt\\_schildm.pdf](http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2014/2014_2/2014_2_tt_schildm.pdf) (a letöltés ideje: 2015. április 5.)

Tisztában kell lennie továbbá a parancsnoknak azzal is, hogy a rendőrök esetében elsődleges, de nem minden esetben meghatározó tényező az anyagi jellegű előny megszerzése, a korrupció gyakran egyéb kedvezmények jogszerűtlen igénybevételével is megvalósulhat (pl. kedvezményes vásárlások, szolgáltatások kedvezményes igénybevétele).

Álláspontunk szerint a felvázolt ismeretek birtoklása nélkül eredményes parancsnoki megelőző és felderítő tevékenység a korrupcióval szemben nem képzelhető el. A jelenséggel szembeni vezetői munka minőségét jelentős mértékben befolyásolja a felvázoltak ismerete vagy ezen ismeretek hiánya.

## A parancsnoki munka lehetőségei

A rendőri korrupcióval szembeni fellépés során valamennyi rendőri vezetőnek a leírtak szem előtt tartásával kell ezen jogsértő magatartás visszaszorítására intézkedéseit meghatározni. Ehhez elsődleges eszköz egy olyan értékrendű szolgálati közeg kialakítása, ahol alapvetés a normakövető rendőri magtartás, melynek egy elérési útja lehet a parancsnoki nevelés és példamutatás, az oda vezető „másik út” másik pedig a vezetői ellenőrzések rendszere.

Meghatározó és nem nélkülözhető a korrupció csökkentése érdekében a következetes, szakszerű és célravezető, a normákban meghatározottak szerinti parancsnoki ellenőrzési tevékenység. Ezen tevékenységnek – a korábban leírtak alapján – minden esetben az adott szolgálat jellegére figyelemmel speciálisnak kell lennie, valamint lehetőség szerint együtt kell járnia a normaszegés felfedését követő eljárási (fegyelmi vagy büntetőeljárási) szankciók mielőbbi alkalmazásával. A szankciók gyors alkalmazása – vagy már csak az is, ha az eljárások kezdeményezésére soron kívüli intézkedés történik – jelentős visszatartó erőt tud „generálni” a későbbi normaszegések elkövetésében.

A parancsnoki ellenőrzésnek ezeken túlmenően minden esetben célirányosnak is kell lennie, ki kell terjednie az adott rendőri szerv tevékenységében folyamatban lévő „eljárások” (közterületi intézkedések, nyomozások, hatósági eljárások stb.) dokumentációjára, irataira, de azokat az eseti jellegű felülvizsgálatokon túlmenően visszatérő jelleggel is ellenőrizni kell. Elengedhetetlen továbbá a rendőrség kezelésében lévő nyilvántartási és prioritási rendszerek használati gyakorlatának és használati jogosultságának – akár számítástechnikai szakemberrel történő – rendszeres ellenőrzése, a lekérdezések indokoltságának és dokumentálásának folyamatos felülvizsgálata.

A vezetői ellenőrző tevékenység során beszerzett adatok, információk ismeretében – főleg a rendészeti területen, de egyéb szolgálati ágakban is – az állomány korrupciós lehetőségeinek csökkentése a szolgálat során alkalmazott rotációs jellegű állománycserékkel is eredményes lehet. Ezen parancsnoki intézkedés révén az állomány tagjai között kialakuló korrupciós összefonódások lehetőségeit jelentősen szűkíteni lehet.

A korrupció megelőzése érdekében végzett általános vezetői ellenőrző, mindennapi szakmai felügyeleti tevékenység keretében a konkrét bűncselekményre utaló adatok felmerülése esetén további, de már célirányos parancsnoki intézkedések lehetnek indokoltak. Valamennyi korrupciós jelenséghez viszont nem lehet külön-külön ellenőrzési szabályokat adni, egy parancsnoknak a konkrét felmerülő adatok ismeretében kell az ellenőrzések terén vezetői rátermettségét és kreativitását megmutatnia.

Ezen túlmenően az ellenőrzésekbe – korrupcióra utaló konkrét adatok esetén – a belső védelmi vagy belső ellenőrzési munkát ellátó egységek, szervek bevonása is eredményes lehet. Ezen szervekkel a rendőri korrupcióra vonatkozó adatok felbukkanása esetén indokolt az azonnali kapcsolatfelvétel. A belső védelem terén dolgozó szervezetek a lehetőségek szélesebb tárházával rendelkeznek a rendőri korrupcióval szemben, kizárólagosan jogosultak operatív eszközök és módszerek alkalmazására. Az operatív tevékenység – speciális lehetőségei miatt – elsősorban a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) bevonásával lehet eredményes.

A hivatkozott szerv végzi többek között a rendőri korrupció megelőzését is szolgáló megbízhatósági vizsgálatokat.<sup>310</sup> A vizsgálatok a korábban leírt módon végrehajtott vezetői, parancsnoki ellenőrzésekre épülve jelentős mértékben fokozzák a rendőri korrupcióval szembeni parancsnoki tevékenység eredményességét. Megjegyzést érdemel, hogy a korrupciós bűncselekmények felderítése az utóbbi időben a leghatékonyabban az operatív eszközök alkalmazásával történt.

Kiemelt jelentőségű eleme a korrupciót megelőző parancsnoki munkának az, hogy a visszatérő jellegű ellenőrzéseket eltérő formában és módon, valamint különböző időpontokban, napszakokban hajtsák végre. Ezeknek minden esetben részletesen ki kell terjedniük az ellenőrzést megelőző közvetlen szolgálati tevékenységre is.

A szolgálatonként tipizálható korrupciós veszélyeztetettségen túlmenően a szolgálaton kívüli korrupciós cselekmények lehetőségeivel és módjaival is tisztában kell lennie egy rendőri vezetőnek, ezért arra utaló adat esetén a saját, illetve az ellenőrzési szervek által végzett ellenőrzéseket – a lehetőségekhez képest – a rendőrök szolgálaton kívüli tevékenységére is ki kell terjeszteni.

A parancsnoki, vezetői ellenőrzések fontossága önmagában, operatív tevékenység végzése nélkül is elengedhetetlen és nélkülözhetetlen a korrupciós jellegű magatartások visszaszorítása érdekében. Ennek keretében nemcsak a közterületi, de valamennyi szolgálati ágba tartozó állomány esetében a szolgálat előtti, illetve a szolgálat végi eligazításoknak, beszámoltatásoknak ki kell térniük az adott szolgálati feladathoz kapcsolódó leggyakoribb korrupciós magatartásokra. Fontos parancsnoki feladat, hogy a rendőri korrupcióra utaló magatartás észlelése, felfedése esetén mindig vizsgálni kell, hogy milyen esetleges munkaszervezési vagy ellenőrzési hiányosságok segítették elő a cselekmények elkövetését, valamint vizsgálni kell az állomány azon tagjának a felelősségét is, aki az elkövetéskor az eljárás alá vonttal együtt teljesített szolgálatot: milyen esetleges mulasztás, szakszerűtlen munkavégzés segítette elő a korrupciós cselekmény társa által történő elkövetését.

Az ellenőrzéseken túlmenően, de azzal párhuzamosan a parancsnok kiemelt feladata a rendőri munkát szabályozó normákban (jogszabályokban, intézkedésekben, utasításokban) valamint a Rendőri Hivatás Etikai Kódexében foglaltak maradéktalan betartatása.

A korrupció megelőzése terén – az ellenőrzéseken túlmenően – megkerülhetetlen a parancsnokok példamutató magatartása, valamint a megfelelő szakmai és erkölcsi alapokon nyugvó, a rendőri normaszegéseket elutasító munka, munkahelyi környezet kialakítása és fenntartása. A közvetlen szolgálati hely általános elvárásai és értékrendszere

310 A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 7/A. § alapján a megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt kötelezettségének. Ennek megállapítása érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre.

határozza meg ugyanis leginkább az egyénben „kiépülő”, a munkavégzéshez kapcsolódó erkölcsi értékek rendszerét. Az ennek megteremtéséhez vezető út egyik állomása lehet valamennyi szolgálat esetében az eligazítások és a szolgálat végi beszámoltatások, számonkérések kiterjesztése az adott speciális rendőri feladathoz kapcsolódó leggyakoribb korrupciós magatartásokra, azok ismertetésére, értékelésére.

A leírtakon túlmenően a parancsnoki intézkedések köréből kihagyhatatlan az állomány célirányos, rendszeres és visszatérő jellegű oktatása is a korrupciós helyzetekről, az azok észlelése kapcsán szükséges teendőkről. A tapasztalatok alapján jelentős visszatartó erővel bír(hat) a korrupciós jellegű cselekmények kapcsán indult büntetőügyben a nyilvános tárgyalások szolgálati helyen történő esetleges megtartása, különös figyelemmel a kiszabott szigorú ítéletek preventív hatására (az ilyen esetekben azonban figyelembe kell venni az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalását is, miszerint az állományt nem lehet kötelezni arra, hogy az ilyen tárgyaláson részt vegyen).

Az eljárások megismerése, valamint az ismeretek visszatartó hatásának tárgykörben fontos megemlíteni továbbá, hogy az ORFK Humánigazgatási Szolgálat Fegyelmi Osztálya minden hónapban – az ORFK vezetőjének utasítása alapján – anonim példatárat állít össze az állomány tagjai által havonként elkövetett kiemelt jelentőségű normaszegésekről – köztük a korrupciós jellegű magatartásokról is –, mely jelentést megküldenek a területi szervek vezetőinek. A példatárban felsorolt eseteket továbbítják a helyi szervek vezetőinek is, és az abban foglaltakat a parancsnokok a teljes személyi állománnyal ismertetik. A leírtak alapján a kiemelt jogsértések, köztük a korrupciós jellegű magatartások, valamint az azok kapcsán fogantatott fegyelemkezelési intézkedések is ismertté válhatnak az állomány körében.

A jelzett intézkedési lehetőségek együttes és folyamatos alkalmazása álláspontunk szerint – a sikeresség mértékének konkrét mérhetősége nélkül is – a korrupciós szintek szűkítése révén hozzájárulhat a rendőri korrupció szintjének mérsékléséhez. A parancsnoki tevékenység természetesen következetes, határozott és ellentmondást nem tűrő hozzáállást igényel.

Elengedhetetlen feltétel viszont ezen tevékenység körében, hogy a rendőri vezető megalapozott rendőrszakmai ismereteire alapozva, az irányítása alá tartozó állomány ismeretében alakítsa ki azokat a konkrét megelőző és felderítő intézkedéseket a korrupcióval szemben, melyek ott és akkor a leghatékonyabbak. A leghatékonyabb parancsnoki ellenőrzés megvalósulása mellett is tényként állapíthatjuk meg, hogy jellegeből adódóan a rendőri korrupciót teljes mértékben a rendelkezésre álló erők, eszközök és módszerek legsokoldalúbb és legszakosítottabb „bevetésével”, alkalmazásával sem lehet megszüntetni. Törekedni kell viszont arra, hogy a végrehajtott állományhoz „legközelebb”, a lehető legalacsonyabb vezetői szinten is határozott szándék mutakozzon az ilyen jellegű cselekmények visszaszorítására.

Álláspontunk szerint a parancsnoki munka azáltal lehet a korrupció megelőzésének egyik leghatékonyabb eszköze, hogy egy-egy adott rendőri állomány szolgálati tevékenységét, működését, azon belül a rendőri korrupciós jellegű magatartások megvalósulásának színtereit, az elkövetés lehetőségeit és módjait, valamint az egyének korrupcióhoz való hozzáállását a parancsnokok ismerik legjobban. Felvázolt javaslatainkkal ehhez a sokszor nem könnyű parancsnoki munkához szerettünk volna a napi szakmai tevékenységben, a gyakorlati életben is hasznosítható, hasznosuló „fogódzókat” adni.

## ***Irodalomjegyzék***

- Dr. Jozef Balga rendőr ezredes, tanszékvezető, Pozsonyi Rendészeti Akadémia Határ- és Idegenrendészeti Tanszék: *A rendészet kultúrája és az etikai kódex*. Előadás „A rendészet kultúrája – a kulturált rendészet” című Nemzetközi Tudományos Konferencián. Pécs, 2009. június 25., [www.pecshor.hu/periodika/2009/balga.pdf](http://www.pecshor.hu/periodika/2009/balga.pdf) (a letöltés ideje: 2015. március 14.)
- Fekete Sándor: *Deviancia és társadalom*. Comenius Bt., Pécs, 2011.
- Krőszel Károly: Korruptióellenes közdelem. *Belügyi Szemle*, LI. évfolyam 9. szám, 2003, 62–67. o.
- Sheriff, M. – Sheriff, C. W.: *Csoportközi kapcsolatok kutatása – csoportlélektan*. Gondolat könyvkiadó, Budapest, 1969.
- Pintér Beatrix: Nemzetközi szervezetek a korrupció elleni küzdelemben. *De iurisprudentia et iure publico*, VIII. évfolyam, 2014. év 2. szám, 2–12. o.
- Sárközi Ferenc: A rendőri korrupció néhány sajátossága. *Belügyi Szemle*, XLVII. évfolyam 10. szám, 1999, 70–79. o.
- Schild Marianna: A katonák motivációját befolyásoló pszichológiai tényezők, különös tekintettel az érzelmekekre. *Hadtudományi Szemle*, 2014, 7. évfolyam 2. szám, [http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi\\_szemle/szamok/2014/2014\\_2/2014\\_2\\_tt\\_schildm.pdf](http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2014/2014_2/2014_2_tt_schildm.pdf) (a letöltés ideje: 2015. április 5.)

# A jövő: új stratégiai tervek a korrupció elleni harcban Magyarországon

DR. DARGAY ESZTER

„Úgy tanítottak, hogy minden veszély ellen van fegyver.  
S a leghatalmasabb a jog és a lelkiismeret.”  
Márai Sándor<sup>311</sup>

*A kormány 2015 tavaszán fogadta el a Nemzeti Korrupcióellenes Programot. A négy évre szóló, ám célkitűzéseiben ezen időszakon túlmutató szakpolitikai stratégiához tartozó intézkedési terv a 2015–2016-os évekre konkrét feladatokat nevesít. 2015 júliusában kihirdették Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együtműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017-re tett vállalásairól szóló akcióttervet is, amely a program célrendszerébe illeszkedve a korrupció megelőzése szempontjából szintén fontos kormányzati intézkedéseket határoz meg. A tanulmány arra vállalkozik, hogy ezen fő dokumentumok mentén ismertesse a kormányzati korrupcióellenes célokat és az azok megvalósítására hivatott intézkedéseket.*

*A mottónak választott idézet jól mutatja a célkitűzések és intézkedések kettősségét. A szabályozás csak meghatározott körben megoldás; ahhoz, hogy az intézkedések fenntartható módon szolgálják a korrupcióellenes szakpolitikai célokat és mintegy magasabb szintre lépve már a kockázatok kezelésére is alkalmasak legyenek, az szükséges, hogy az elvárásokat megalapozó elvek a mindennapi működés és gondolkodás részeivé váljanak.*

*A téma feldolgozásának külön aktualitást ad, hogy a fentiekben említett, részben hazai, részben nemzetközi indíttatásból fakadó dokumentumok megalkotásának időszaka egybeesett a 2014–2020-as évek európai uniós forrásai felhasználásának tervezésével.*

*Mindez a tervezés, valamint az infrastrukturális és a finanszírozási feltételek rendelkezésre állása szempontjából kivételes lehetőséget kínált a döntéshozóknak és az előkészítőknél.*

## Az előzmények: korrupciómegelőzési tárgyú kormányzati stratégiai dokumentumok

Hazánk első, a korrupcióellenes tevékenységeket összkormányzati szinten meghatározó, stratégiai szemléletű dokumentuma 2001-ben született.<sup>312</sup> A stratégia általános célként a gazdasági és társadalmi élet korrupcióval szembeni védelme, illetve a korrupciós jelenségek minél hatékonyabb büntetőjogi eszközökkel történő üldözése érdekében szükséges intézkedések megtételét tűzte ki. A kormányhatározat a végrehajtandó feladatokat büntetőjogi és más jogi feladatokra osztotta, illetve meghatározta az egyéb – jogalkotást nem igénylő – intézkedéseket.

311 Márai Sándor: *A kassai polgárok*. Magvető – Prológus Kft., Budapest, 1990. 14. o.

312 A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) kormányhatározat.

Ezen időszakban – az Európai Unióba történő belépésre való felkészülés jegyében, az azzal vállalt jogharmonizációs kötelezettségekkel összhangban – csatlakozott hazánk a legjelentősebb korrupcióellenes egyezményekhez.<sup>313</sup>

A 2011-ben megjelent Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program célul tűzte ki az elszámoltathatóság megteremtését és a korrupció felszámolását. A Magyar Program által meghatározott irányok mentén készült és fogadták el a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programját,<sup>314</sup> amely a 2012 és 2014 közötti időszakra határozott meg kormányzati intézkedéseket. Az átfogó, stratégiai szemléletű, a megelőzésre is figyelmet fordító intézkedéscsomagban markánsan jelent meg az új szemlélet: a büntetőjogi eszközök mellett a korrupciós kockázatok mérséklését, a szervezeti integritás erősítését és az etikus működést támogató intézkedések is hangsúlyt kaptak. A stratégiai dokumentum a megelőzésre helyezte a hangsúlyt, és a célok elérésének eszközét az integritás fejlesztésében, valamint ennek érdekében egyes belső kontrollmechanizmusok megszilárdításában látta.

Magyarország kormánya 2012 júliusában döntött a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership, OGP) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez való csatlakozásról.<sup>315</sup> Az OGP célja, hogy erősítse az átlátható kormányzás megteremtését és az ebben való társadalmi részvételt, továbbá ösztönözze a közigazgatási tevékenység minden szintjén a legmagasabb fokú integritás megvalósítását. Ebből is látható, hogy a „nyílt kormányzás” a korrupciómegelőzési intézkedéseket is magában foglaló, azonban azon túlmutató, annál tágabb fogalom.

Az OGP működési szabályzatában és egyéb eljárási dokumentumaiban írtak szerint a részes államok kormányainak az állampolgárokkal és a civil szervezetekkel való folyamatos konzultáció mellett kétéves időtávot lefedő nemzeti akcióterveket kell kidolgozniuk.

A kormány az első akciótervben<sup>316</sup> 16 vállalást tett, amelyeket a 2013. július 1. és 2015. június 30. közötti első végrehajtási ciklusban kellett megvalósítani. Ezen vállalások nagymértékben ráépültek a Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programjában megfogalmazott célkitűzésekre, így egyrészt kifejezetten az előírt feladatok végrehajtását szolgálták, másrészt – mintegy a korrupcióellenes intézkedéssorozat újabb lépéseként – elsősorban a közszolgáltatások fejlesztését, a közpénzek hatékonyabb felhasználását és az integritás fejlesztését célozták meg.

## **A korrupciómegelőzési feladatokat meghatározó hatályos kormányzati stratégiai dokumentumok**

2014-ben a kormányzati szerkezetátalakítással a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok összehangolása a belügyminiszter feladatkörébe került.

313 Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményét a 2000. évi XXXVII. törvény, az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét a 2002. évi XLIX. törvény, a Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét a 2004. évi L. törvény, az ENSZ Korrupció elleni egyezményét a 2005. évi CXXXIV. évi törvény hirdette ki.

314 A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat.

315 Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez történő csatlakozásáról szóló 1227/2012. (VII. 6.) kormányhatározat.

316 Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II. 25.) kormányhatározat – az első OGP-akcióterv.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja 2014-ig határozta meg a korrupcióellenes célkitűzéseket és feladatokat, így egyértelmű volt, hogy az első feladatok egyike az új stratégiai dokumentum előkészítése lesz.

A Belügyminisztérium által többkörös egyeztetést követően előkészített, a stratégiai tervdokumentumokra vonatkozó szabályok<sup>317</sup> szerint megalkotott, 2015–2018-as évekre szóló Nemzeti Korrupcióellenes Programot, valamint annak kétéves intézkedési tervét a kormány a 1336/2015. (V. 27.) határozattal fogadta el.

A program kidolgozása során elsősorban az alábbi vizsgálati technikákat alkalmazták:

- a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja végrehajtási tapasztalatainak vizsgálata;
- a Belügyminisztérium előzetes megkeresésére a közigazgatás szereplői, továbbá a korrupció elleni küzdelemért különös felelősséget viselő független állami szervezetek (Állami Számvevőszék, Kúria, Legfőbb Ügyészség, Alapvető Jogok Biztosa, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, minisztériumok) által megfogalmazott szakmai igények felmérése;
- a Nemzeti Közszolgálati Egyetem integritástréningjei során felvett kérdőíves felmérés eredményeinek értékelése;
- a Büntető törvénykönyv korábbi, a közélet tisztasága elleni, illetve korrupciós bűncselekményekre vonatkozó statisztikai adatainak elemzése;
- a korrupcióellenes egyezmények végrehajtásával kapcsolatban nemzetközi szervezetek (ügymint az ENSZ, Európa Tanács, Európai Unió, OECD) által tett megállapítások és ajánlások vizsgálata;
- a korrupciót vagy a hozzá szorosan kapcsolódó jelenségeket vizsgáló elemzések, indexek, rangsorok áttekintése (pl. EU Antikorrupciós Jelentés; Transparency International Korrupció Érzékelési Index);
- a korrupcióra, illetve integritásra vonatkozó hazai és nemzetközi kutatási eredmények, publikációk feldolgozása.<sup>318</sup>

A program erősen alapoz az Állami Számvevőszék (ÁSZ) Integritás Projektjének eredményeire. A Holland Királyság Számvevőszékének együttműködésével 2007 és 2008 között az ÁSZ egy európai uniós ikerintézményi projekt keretében ismerte meg az integritás alapú közigazgatási működés követelményeit érvényesítő korrupciós kockázatfelmérés és kockázatelemzés holland gyakorlatát. Az ÁSZ az elsajátított ismeretek birtokában indította 2009-ben az Integritás Projektet. Az Integritás Projekt célja a költségvetési szervek korrupciós veszélyeztetettségnek kitett területeinek, kritikus folyamatainak, azok okainak és tüneteinek feltárása, továbbá a hazai ellenőrzési gyakorlat és a közigazgatási kultúra integritás szempontú fejlesztése.<sup>319</sup>

Az ÁSZ 2011 óta évente feltérképezi a hazai költségvetési szervek korrupciós és integritási kockázatait. 2015-ben minden eddiginél több – összesen 2557 – intézmény vett részt a sorrendben ötödik felmérésben. Ezek hasznosulását az ÁSZ azzal is elősegíti, hogy a beérkezett kérdőívek adataiból összefoglaló elemzést készít, így kirajzolódnak a

317 Lásd a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendeletet.

318 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 4–5 o., [www.kormany.hu/download/5/e8/50000/Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf](http://www.kormany.hu/download/5/e8/50000/Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf) (a letöltés időpontja: 2015. október 20.)

319 Lásd az Állami Számvevőszék honlapját, [http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012-es%20eredm%C3%A9nyek\\_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012-es%20eredm%C3%A9nyek_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf) (a letöltés időpontja: 2015. október 21.)



közsféra korrupcióval veszélyeztetett tevékenységei és a korrupciós kockázatok kezelésére kiépült kontrollok.<sup>320</sup>

A program 2015–2018-ra a teljesség igényével tűzi ki a korrupcióellenes szakpolitikai célokat és határozza meg a feladatokat. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az előkészítés és elfogadás időszaka részben egybeesett az OGP második akciótervének kimunkálásával. Az OGP célja az állampolgárok és a civil szervezetek aktív együttműködésén alapuló, hatékony, transzparens és ellenőrizhető kormányzás megvalósítása, ami nem nélkülözheti bizonyos kérdések korrupciómegelőzési szempontú vizsgálatát.

A 2015–2017-re szóló második OGP-akciótervet a kormány 2015 júliusában fogadta el.<sup>321</sup> A dokumentum a program által meghatározott célkitűzések mentén, ám azok hatókörén kívül eső korrupcióellenes intézkedéseket is tartalmaz. Jelen tanulmány – a korrupcióellenes szakpolitika komplex szemléletéből fakadóan – ezekre is utalni kíván.

## A korrupció elleni kormányzati célkitűzések és intézkedések

A program alapvetésként rögzíti, hogy a korrupció elleni fellépés nem kizárólag a kormány feladata: a sikeres végrehajtás szempontjából kulcsfontosságú a minél szélesebb társadalmi összefogás, támogatás, elköteleződés és felelősségvállalás.<sup>322</sup>

Ezen gondolatból egyértelműen következik, hogy a program hatókörét a kormány nem kizárólag a közigazgatásban határozza meg, azaz a korrupcióellenes célkitűzések és intézkedések túlmutatnak a közigazgatás szervezetrendszerén.

A stratégia a korrupció társadalmi jelenségének visszaszorítását mindenekelőtt az állami szervezetek működésébe vetett közbizalom erősítésével; a jogi személyek és a közpénzeket felhasználó szervezetek jogszabályi követelményeknek megfelelő, értékorientált működésének elősegítésével; az állampolgárok demokratikus értékek iránti elköteleződésének és a visszasságokkal, törvénytértésekkel szembeni fellépésének támogatásával; az ország versenyképességének és nemzetközi megítélésének javításával; az Európai Unió és hazánk pénzügyi érdekeinek védelmével; a bünelkövetők elleni határozott és eredményes fellépés erősítésével látja megvalósíthatónak.<sup>323</sup>

Az alábbiakban a tanulmány a beavatkozási területeket és ezeken belül az egyes átfogó kormányzati korrupcióellenes célokat, továbbá az azok elérését támogató intézkedéseket ismerteti.

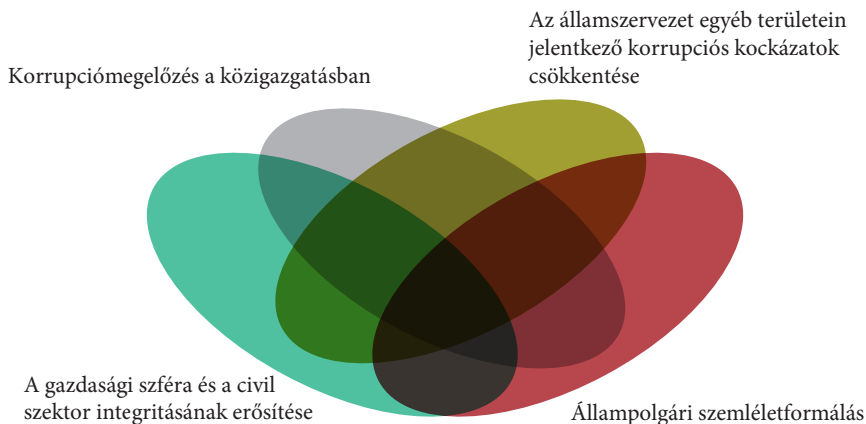
- Az egyes intézkedések alapul vételével az alábbi beavatkozási területek azonosíthatóak:
- Korrupciómegelőzés a közigazgatásban.
  - Az államszervezet egyéb területein jelentkező korrupciós kockázatok csökkentése.
  - A gazdasági szféra és a civil szektor integritásának erősítése.
  - Állampolgári szemléletformálás.

320 <http://integritas.asz.hu/index.php?page=hirek&id=199> (a letöltés időpontja: 2015. október 21.)

321 Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervről szóló 1460/2015. (VII. 8.) kormányhatározat – a második OGP-akcióterv.

322 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 6. o.

323 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 6. o.



A beavatkozási területek jól definiálhatóak, azonban az intézkedések vizsgálata útján megállapítható, hogy hermetikus, határozott válaszvonal nem húzható közöttük. Az egyes területekhez tartozó célok egymást támogató, egymást segítő kapcsolatban állnak egymással, így egyes intézkedések eltérő intenzitással ugyan, de több cél megvalósulását is szolgálják, másrészt egymásra kölcsönhatással is vannak. Ebből következően a tanulmány beavatkozási területként az állami, társadalmi működés azon területeit érti, ahol az oda sorolt cél elsősorban megvalósítandó.

### ***Korrupciómegelőzés a közigazgatásban***

A 2012–2014 évek Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja a tiszta közélet és a jó állam megteremtését célul tűzve elsősorban a közigazgatás és azon belül is az államigazgatás szervezetrendszerére vonatkozóan határozott meg intézkedéseket és részben egyes közszolgálati korrupciós jelenségek visszaszorítását célozta meg. Ezen beavatkozási terület tehát a Program azon részének tekinthető, amely nagyrészt a korábbi kormányzati stratégia hatókörében meghatározott és végrehajtott intézkedések továbbvitelére hivatott. A beavatkozási terület célkitűzései az alábbiak:

- Az államigazgatási szervek szervezeti integritásának fejlesztése.
- Az integritás erősítése a közigazgatásban dolgozók képzése révén.
- Az államigazgatás személyi állománya tekintetében jelentkező integritási kockázatok csökkentése.
- A korrupcióellenes tevékenységet ellátó szervek erősítése.

### ***Az államigazgatási szervek szervezeti integritásának fejlesztése***

Az Állami Számvevőszék definíciója szerint az integritás „azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetészerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása”<sup>324</sup>

324 Állami Számvevőszék: *Módszertani összefoglaló*. Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP -1.2.4-09-2009-0001) című projekt, 8. o.

Az integritás alapú szemlélet államigazgatási szerveknél történő bevezetése 2013-ban jogi keret<sup>325</sup> is kapott, amely ezt követően több-kevesebb sikerrel támogatta a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjában, valamint az első OGP-akciótervben foglaltak végrehajtását.

A tapasztalatok feldolgozása és értékelése egyértelműen rávilágított arra, hogy a megtett intézkedések előremutatóak és követendők, azonban továbblépésre van szükség. Ahogy arra a program is felhívja a figyelmet, az integritásirányítási rendszer bevezetése óta szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a hatálya alá tartozó szervek – azaz a kormány felügyelete vagy irányítása alatt álló államigazgatási szervek a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével – eltérő intenzitással és elkötelezettséggel hajtják végre az ezzel kapcsolatos feladataikat. Egyes szervezetek magukévá tették ezt a szemléletmódot, és rövid idő alatt jelentős előrelépést értek el, míg mások számára a teljes jogi megfelelés biztosítása is további teendőket igényel.<sup>326</sup>

A fentiekkel összhangban a program végrehajtására kiadott intézkedési terv az államigazgatási szervek körében előírja,<sup>327</sup> hogy a belső szabályzatokat a korrupciós kockázatok szempontjából felül kell vizsgálni, a szervezeti működés egészére vonatkozóan meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupció megelőzését szolgáló belső intézkedések összhangját, illetve az ÁSZ tapasztalatainak figyelembevételével az ellenőrzési tevékenységek ellátása során érvényesíteni kell a korrupciómegelőzési kontrollokat. Ezen feladatok végrehajtásának támogatására módszertani útmutatót kell közzétenni, amelynek elkészítésével kapcsolatos tevékenységek koordinálására a kormány az ÁSZ-t kérte fel.

Kifejezetten a hatósági jogalkalmazást végző államigazgatási szervek tekintetében jelentkező korrupciós kockázatok csökkentésére irányul azon intézkedés, amely az új, általános közigazgatási rendtartással összefüggésben elrendeli azon hatósági eljárások felmérését, ahol automatizálható a döntéshozatal, továbbá olyan szabályozás kialakítását, amely biztosítja, hogy az irányítási, felügyeleti jogosítványokkal bíró szerv évenként felülvizsgálja a döntéseket a jogorvoslattal nem érintett, jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyekben, amelyekben nincs ellenérdekű fél.<sup>328</sup>

Az első OGP-akcióterv vállalásként fogalmazta meg az érdekérvényesítő<sup>329</sup> való kapcsolattartás szabályozását. Magyarország első, az érdekérvényesítést szabályozó törvénye a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény volt. A törvény rendelkezéseinek hatályosulása több problémát vetett fel, ezért a jogalkotó új alapokra helyezte a jogszabályok előkészítése területén kifejtett érdekérvényesítés szabályozását. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény a közvetlen egyeztetés bevezetésével új, a korábbinál szélesebb fórumot teremtett a döntések előkészítésében

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

326 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 26. o.

327 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 4. pont b)–d) alpontok.

328 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 13. pontja.

329 Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet 10. § (1) bekezdése szerint érdekérvényesítő a jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősülő, államszervezeten kívüli személy, akivel az államigazgatási szerv munkatársa feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan találkozik.

való társadalmi részvételre.<sup>330</sup> A jogalkotáson kívüli érdekérvényesítés szabályozására 2013 márciusában lépett hatályba az integritásirányításról szóló kormányrendelet.<sup>331</sup> Az új szabályozás az érdekérvényesítésre vonatkozó folyamatok átláthatóságának biztosítása érdekében az állami szervek számára előírja, hogy az érdekérvényesítők fogadásáról vezessenek nyilvántartást, illetve vezetői döntés alapján e találkozókat harmadik személy (integritás tanácsadó) részvételéhez köthetők.<sup>332</sup> Az első OGP-akciótervre vonatkozó önértékelési jelentés alapján az érdekérvényesítővel való kapcsolattartás szabályozásával elérni kívánt cél korlátozott mértékben teljesült. Ezzel összhangban a második OGP-akcióterv előírja, hogy a szabályoknak történő megfelelés támogatására útmutatót kell kiadni.<sup>333</sup>

A jogszabályok és a stratégiai dokumentumok előkészítésében a társadalmi egyeztetés jogi keretei hazánkban biztosítottak. A társadalmi egyeztetésről szóló törvény, valamint a kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet előírásai szerint minden, a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetet és koncepciótervezetet általános egyeztetés keretében elérhetővé kell tenni úgy, hogy főszabály szerint a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel megegyező idő álljon rendelkezésre a véleményezéshez. Megállapítható azonban, hogy az előírt határidőnek való megfelelés a gyakorlatban nem minden esetben valósul meg, továbbá a kormányzati portálon a tervezetek ugyan megismerhetők, de az azokkal kapcsolatos vélemények már többnyire nem, illetve a társadalmi észrevételeket értékelő összefoglalók elérhetőségét biztosító link is hiányzik. Ezzel összhangban a hatályos szabályoknak való jobb megfelelést biztosítaná azon intézkedés, amely szerint a jogszabályok és stratégiai tervdokumentumok teljes egyeztetési folyamatának nyomon követését lehetővé tevő társadalmi egyeztetéshez felhasználóbarát elektronikus felületet kell kialakítani.<sup>334</sup>

### ***Az integritás erősítése a közigazgatásban dolgozók képzése révén***

Nem létezik tökéletes, értékkonfliktusok nélküli közszolga. Az állami tisztviselők is etikai támogatásra, tanulásra és szolidaritásra szorulnak.<sup>335</sup> Mindezt felismerve a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja széles körű integritási és antikorrupciós képzések indításáról döntött. A képzéssorozat az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb közszolgálati továbbképzését valósította meg, és újszerűségét, a benne rejlő innovációt az Európai Bizottság is kiemelte a 2014-ben publikált Antikorrupciós Jelentésben.<sup>336</sup>

330 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXIII. törvény 7. § (1) bekezdés b) pont.

331 Lásd erről a korábbi lábjegyzetet!

332 Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet 10. §-a.

333 Második OGP-akcióterv, 5. pont

334 Második OGP-akcióterv, 8. pont

335 Pallai Katalin – Kis Norbert: A teljesség felé. Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 2014/2. sz. 167–181. o.

336 Európai Unió Antikorrupciós Jelentése – Magyarország. 3. o., [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_hungary\\_chapter\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf) (a letöltés időpontja: 2015. október 21.)

Ezen intézkedéssorozat folytatását célozzák az alábbi, a közszférát érintő képzési rendszerben megvalósítandó intézkedések:

- A korrupciómegelőzés, a hivatásetika és az antikorrupció tárgyában induló, valamint a nemzetközi vesztegetés elleni képzések módszertanát folyamatosan tovább kell fejleszteni.
- A közszolgálati tisztviselők, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetőképzési rendszereiben rendelkezésre álló tananyagok tartalmát felül kell vizsgálni, azokat szükség szerint bővíteni kell a korrupció felismerésére és kezelésére vonatkozó újabb ismeretekkel.
- A közszolgálati tisztviselők számára kötelezően elő kell írni, hogy a továbbképzési időszakban legalább egy, a korrupciómegelőzés témakörét érintő képzésen részt vegyenek.<sup>337</sup>

A második OGP-akcióterv előírja továbbá, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával a korrupció megelőzése és az integritás témáját népszerűsítő tréningcsomagot kell kidolgozni az önkormányzatok számára, gondoskodva a tréningcsomag megismertetéséről országos szinten legalább hét mintatréning útján.<sup>338</sup>

### ***Az államigazgatás személyi állományánál jelentkező integritási kockázatok csökkentése***

Az államigazgatás személyi állományát közszolgálati tisztségviselők, a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott hivatásos állományúak, illetve meghatározott körben közalkalmazottak és munkaviszonyban álló képezik. A sajátos jogokat és kötelezettségeket magukban foglaló jogviszonyok, illetve a személyi állomány által végzett feladat közhatalmi jellege elengedhetlenné teszi az egyéni szinten jelentkező kockázatok külön vizsgálatát.

A közigazgatási munkakörök feltérképezését és értékelését a magyar közigazgatásban a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program irányozta elő azzal a céllal, hogy azokat munkakörcsaládokba, valamint karrierutakba rendezve a közszolgálati életpályák (közigazgatás, rendvédelem, honvédelem) alapjául is szolgáljanak. Ezt követően az ÁSZ Integritás Felmérésének eredményeire alapozva az államigazgatásban történt munkakör-elemzési és -értékelési feladatok teljesítése során felhalmozódott tapasztalatok új gondolkodást indítottak el. Ezzel összhangban a kormány elrendelte a korrupciós kockázatokkal fokozottan érintett munkakörök és munkakörcsaládok feltérképezését.<sup>339</sup>

Az összeférhetetlenség és a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség szabályozása és vizsgálata egy külön területe a személyi szinten jelentkező kockázatok kiküszöbölésének. Az Európai Unió Antikorrupciós Jelentése e téren kifejtette, hogy szükséges az ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságának fokozása.<sup>340</sup> Erre tekintettel az intézkedési terv az összeférhetetlenség bejelentésével és ellenőrzésével kapcsolatban rendelkezésre álló munkáltatói jogosultságok bővítése, illetve a vagyonnyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő esetleges munkajogi szankciók bevezetése érdekében elrendeli a hatályos jogszabályok felülvizsgálatát.<sup>341</sup>

337 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 15. pontja.

338 Második OGP-akcióterv, 7/a. pont

339 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat, 4/a) pont.

340 Európai Unió Antikorrupciós Jelentése – Magyarország. 15. o.

341 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 7. és 12. pont.

## ***A korrupcióellenes tevékenységet ellátó szervek erősítése***

A korrupciós cselekmények felderítésében a megbízhatósági vizsgálat jogintézménye komoly eredményeket mutatott fel.

A megbízhatósági vizsgálatokat a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) 2011-től végzi. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintettek eleget tesznek-e a jogszabályban foglalt kötelezettségeinek, melynek keretében a vizsgálatot lefolytató szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető helyzeteket hoz létre mesterségesen. A vizsgálatok eredményeként az elmúlt időszakban több személy ellen indult büntetőeljárás, továbbá a tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogintézménynek komoly visszatartó hatása van. A megbízhatósági vizsgálatok a rendőrségről szóló törvény 2013. évi módosításától<sup>342</sup> kezdve már nem csupán a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományába tartozókra, hanem egyes kormánytisztviselői beosztásban lévőkre is lefolytathatóak. Az NVSZ a személyi és tárgyi erőforrásainak megerősítése révén<sup>343</sup> képes lesz arra, hogy több megbízhatósági vizsgálatot folytasson le, így annak korrupciómegelőzési hatása is hatványozottan jelentkezhet.

## **Az államszervezet egyéb területein jelentkező korrupciós kockázatok csökkentése**

Az intézkedési terv számít az autonóm szervek, valamint a korrupció elleni küzdelem iránt elkötelezett társadalmi, szakmai, érdekképviselői szervek és intézmények együttműködésére,<sup>344</sup> továbbá felkéri őket arra, hogy tevékenységük során működjenek közre a programban megjelölt célkitűzések megvalósításában és saját stratégiájukban kiemelt helyen szerepeltessék a korrupciómegelőzés témáját.

Mindezen túl külön beavatkozási területen kell említést tenni azon intézkedésekről, amelyek a kormány alá rendelt, államigazgatáson kívül eső, független szervezetek esetében jelentkező korrupciós kockázatok felmérését célozzák.

Az igazságszolgáltatási korrupció az egyik legkárosabb, az államszervezetbe vetett bizalom rombolására legnagyobb mértékben alkalmas fajtája a visszaéléseknek. Az igazságszolgáltatás megfelelő működésével számos fontos nemzetközi dokumentum foglalkozik.<sup>345</sup>

A bírósági szervezetrendszer integritásának jelentőségére az Európai Unió Antikorrupciós Jelentése is felhívja a figyelmet: „A bíróságok függetlensége az antikorrupciós politikák döntő eleme egyrészt abból a szempontból, hogy az igazságszolgáltatás képes-e hatékonyan kezelni az akár magas szintű korrupciós ügyeket, másrészt az igazságszolgáltatáson belüli integritási normák tekintetében is. A bíróságok tényleges független-

342 A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1a) bekezdése.

343 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 17. pontja.

344 A 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 3. pontja, mely az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát, az Állami Számvevőszéket, az Országos Bírósági Hivatalt, a Gazdasági Versenyhivatalt, a Közbeszerzési Hatóságot, a Legfőbb Ügyészséget, a Magyar Nemzeti Bankot, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot kifejezetten nevesíti.

345 Lásd például: az ENSZ 2002-ben elfogadott ún. Bírói Magatartás Bangalore Alapelvei, az Európa Tanács Bírák Jogállásáról Szóló Európai Chartája, Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12. számú, a tagállamoknak szóló ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről.

ségének biztosítékai és a magas szintű etikai normák elengedhetetlenek a korrupciós ügyekben objektív és pártatlan módon, jogosulatlan befolyásolástól mentesen igazságot szolgáltató, hatékony bíraskodáshoz szükséges keret biztosításához.<sup>346</sup>

A fentiekkel összhangban az Országos Bírósági Hivatal és a Legfőbb Ügyészség közreműködésével az igazságszolgáltatás (bíróság, ügyészség) vonatkozásában fel kell mérni a működés során felmerülő korrupciós kockázatokat.<sup>347</sup>

Az önkormányzatok mint a helyi közhatalom gyakorlóit döntései nyilvánosságának erősítése már az első OGP-akcióterv vállalásai között is szerepelt, azonban a végrehajtásra vonatkozó önértékelési jelentés megállapította, hogy a vállalás csak részben teljesült.

A helyi önkormányzati döntéshozatal nyilvánosságának biztosításával és az ehhez fűződő közzététellel kapcsolatos gyakorlat hatékonyabbá tétele céljából ezért a második OGP-akcióterv módszertani útmutató kidolgozását írja elő, amelynek széles körű alkalmazását országos szinten legalább hét, az önkormányzatok számára szervezett műhelymunka útján kell előmozdítani.<sup>348</sup>

### **A gazdasági szféra és a civil szektor integritásának erősítése**

A program egyik legnagyobb előrelépése, hogy a korábbi antikorrupciós stratégiai dokumentum, a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjában foglaltakhoz képest nem csupán a közigazgatást, hanem a kormányzaton kívüli szereplőket, így a gazdasági és a civil szektor résztvevőit is orientálni kívánja.

#### ***A köztulajdonban álló gazdasági társaságok integritásának erősítése***

A gazdasági társaságok körében a köztulajdonban álló gazdasági társaságok különleges helyet foglalnak el. Ezen szervezetek integritásához a közpénzekkel való gazdálkodásuk okán különös érdek társul, amelyet az állampolgárok részéről fokozottan megjelenő átláthatóság és nyilvánosság iránt igény is megtestesít.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) állami vállalatok irányítására vonatkozó iránymutatása a következő fő intézkedéseket emeli ki: szabályozás-megfelelőségi rendszer bevezetése, magas átláthatósági és közzétételi kötelezettség, szigorú külső könyvvizsgálat és belső ellenőrzési szabályok, jól lehatárolt és szigorú felelősségi szabályok, éves „célmutatók”, továbbá teljesítményértékelés.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetében törvényi szinten<sup>349</sup> került szabályozásra azon adatok köre, amelyeket a társaságnak az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott rendben közzé kell tenni.

346 Európai Unió Antikorrupciós Jelentése. 16. o., [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf) (a letöltés időpontja: 2015. október 21.)

347 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 6. pontja.

348 Második OGP-akcióterv, 3. pont.

349 Lásd a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvényt.

A fokozott közérdeklődés, valamint a kötelezettség teljesítésének hiányosságai<sup>350</sup> azonban ezen a területen intézkedéseket tesznek indokolttá.

Az átláthatóság növelése érdekében ezért szükséges a jogszabályban rögzített közzétételi kötelezettségek alá eső adatok körét, valamint az elektronikus közzétételi kötelezettségre vonatkozó részletszabályokat felülvizsgálni. Az OECD állami tulajdonú vállalatok irányításáról szóló iránymutatásának figyelembevételével ki kell dolgozni továbbá a szabályozás-megfelelőségi rendszer bevezetéséhez szükséges minimumkövetelményeket, és erre, valamint az irányítás felelősségi rendszerének, továbbá az éves célmutatók teljesítésén alapuló teljesítményértékelési szabályozásnak a kialakítására javaslatot kell tenni.<sup>351</sup>

Az ÁSZ az Integritás Projekt továbbfejlesztéseként célul tűzte ki a többségi állami, önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok integritási helyzetének felmérését. Ezen elképzelést az intézkedési terv is megerősíti, melynek alapján 2015 végéig próba-felmérést folytatnak.<sup>352</sup> A felmérés minden bizonnyal értékes adatokat fog szolgáltatni a kormányzati döntéshozók, az önkormányzatok és a közvélemény számára is, továbbá szakmai segítséget ad majd a társaságok és tulajdonosaik részére.

### ***Az üzleti élet, valamint a civil szektor tisztaságát elősegítő szabályozás***

A korrupció jelensége a köz- és magánszektorban egyaránt jelen van, és megállapítható, hogy fokozott a kockázat ott, ahol a köz- és a magánszektor közvetlen kapcsolatba kerül egymással (pl. közbeszerzések, engedélyezési eljárások, áfaelszámolás, működési szabályok meghatározása, ellenőrzések). Az állam feladata egyrészt, hogy a magánszektor részére kiszámítható, piacbarát működési feltételeket teremtsen, másrészt pedig aktív lépéseket tegyen a piaci versenyt torzító befolyásolási kísérletek visszaszorítására és szankcionálására, érkezzenek azok akár állami, akár piaci szereplők részéről.<sup>353</sup>

Az intézkedési terv ezért előírja,<sup>354</sup> hogy a gazdasági társaságoknak jelentést kell készíteni az üzleti élet tisztaságát elősegítő, nemzetközi szinten működőképes megoldások tapasztalatain nyugvó jogintézményekről. Ennek keretében – az Amerikai Egyesült Államokban 2002-ben megszületett, a benyújtóiról elnevezett Sarbanes–Oxley-törvényben foglaltakra figyelemmel – vizsgálni kell különösen a könyvvizsgálók kötelező rotációja és a bejelentési kötelezettségük kiterjesztése, a beszámoló közzétételének elmaradásához fűződő jogkövetkezmények szigorítása, valamint a jogi személy jogsértő működése esetén a vezető tisztségviselőket érintő hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásának lehetőségét. Meg kell továbbá vizsgálni, hogy a tisztességes gazdasági verseny és a biztonságos üzleti környezet megerősítése érdekében a Magyarországon működő gazdasági társaságok tulajdoni viszonyainak teljes átláthatósága milyen intézkedésekkel biztosítható.

Mivel az átlátható üzleti környezet jótékony hatással van az egyes országok versenyképességére és növeli az adóbevételeket is, egyértelmű, hogy az államnak támogatnia

350 A Transparency International A magyar állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata című, 2015-ös jelentése részletesen elemzi a közzétételi kötelezettség teljesítését, [http://transparency.hu/uploads/docs/allami\\_vallalatok\\_atlathatosaga\\_rangsor.pdf](http://transparency.hu/uploads/docs/allami_vallalatok_atlathatosaga_rangsor.pdf) (a letöltés időpontja: 2015. október 20.)

351 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 9. pontja.

352 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 5. pontja.

353 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 40. o.

354 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat, 10. pont.



kell az üzleti élet tisztaságára irányuló erőfeszítéseket, szabályozóként és tulajdonosként egyaránt. Az államnak – szabályozóként – biztosítania kell, hogy a bűncselekmények elkövetésére létrehozott, vagy a szabályok kijátszásával tevékenykedő jogi személyek ne kerülhessenek versenyelőnybe tisztességes versenytársaikkal szemben.<sup>355</sup> Erre tekintettel a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény<sup>356</sup> rendelkezései érvényesülésének vizsgálata szükséges azzal, hogy meg kell vizsgálni az alkalmazható szankciókat, végrehajtásuk mechanizmusát és a végrehajtásban közreműködő szervek feladatait.<sup>357</sup>

Az üzleti élet tisztaságát célzó intézkedések közé sorolható a közbeszerzésekkel kapcsolatban előírt feladat. A program az elfogadásakor még előkészítés alatt álló, azóta már kihirdetett közbeszerzési törvénnyel<sup>358</sup> kapcsolatban célul tűzte ki, hogy a szabályozásban, illetve a közbeszerzésekhez kapcsolódó informatikai fejlesztések során az antikorrupciós szempontokat fokozottan érvényesíteni kell.<sup>359</sup>

A gazdasági jogsértéseknél jóval nehezebben tetten érhető, de szintén létező (mind hazánkban, mind nemzetközi szinten terjedő) jelenség a civil szervezetek nyomásgyakorlási potenciáljának felhasználása előny- vagy haszonszerzés érdekében. Ennek keretében egyes civil szervezetek az általuk képviselt pozitív tartalmú ügyet, célokat használnak arra, hogy piaci szereplőkre nyomást gyakoroljanak, támogatást erőszakoljanak ki annak érdekében, hogy ne lépjenek fel az adott vállalattal szemben.<sup>360</sup>

Az ezen a téren jelentkező kockázatok kiküszöbölése érdekében a civil szervezetek átlátható működésének érdekében vizsgálni kell a működést meghatározó jogszabályi rendelkezések érvényesülését, ezzel összefüggésben a nemzetközi szinten működőképes megoldások alkalmazásának, valamint a vagyonynyilatkozat megtételére kötelezhető személyi kör szélesítésének lehetőségeit.<sup>361</sup>

### ***Állampolgári szemléletformálás***

A korrupcióval szembeni hatékony fellépés csak akkor valósulhat meg, ha az állampolgárok, szakemberek gondolkodásmódja is átalakul. Ehhez elengedhetetlen a korrupció jelenségére, a korrupciós kockázatokra, a korrupciós helyzetek kialakulásának elkerülésére vonatkozó információk átadása, a korrupciónak ellenálló szervezeti kultúra és állampolgári öntudat kialakítása, valamint a közszféra tiszta működésébe vetett bizalom megerősítése.<sup>362</sup>

A korrupcióellenes jogi szabályozásról való ismeretek bővítése révén növelhető a társadalmi tudatosság, mely a korrupciós cselekmények felismerésén túl elvezet a kockázatok felismeréséhez és azonosításához, másrészt az állami szervek iránti bizalmat is erősíti.

Az NVSZ által 2015 nyarán lefolytatott közvélemény-kutatás szerint azonban az emberek több mint harmada egyáltalán nem ismeri a korrupcióellenes törvényeket és sza-

355 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 41. o.

356 A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény.

357 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat, 14. pont.

358 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény.

359 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 8. pontja.

360 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 35. o.

361 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 11. pontja.

362 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 46. o.

bályozásokat, valamint a többség nem tudja, hogy kihez fordulna, ha korrupciós cselekménnyel találkozna.<sup>363</sup>

Az intézkedési terv szerint a korrupciós cselekményekkel összefüggésben elvárt magatartások tudatosítása érdekében erősíteni kell az állampolgárok felelősségérzetét.<sup>364</sup> Az intézkedés keretében megvalósuló folyamatos és kampányjellegű tájékoztatásoktól a fenti eredmények javulása várható.

Ezzel egyidejűleg a korrupció társadalmi problémájával kapcsolatos ismereteket már indokolt a köznevelés keretei közé is beilleszteni, így meg kell vizsgálni a Nemzeti Alap-tantervnek a közösségi és társadalmi korrupció témájával foglalkozó szakmai nap megtartásával történő kiegészítésének lehetőségét.<sup>365</sup>

Magyarország az OGP 2013. őszi, londoni csúcstalálkozóján kiegészítő vállalásként ígéretet tett arra, hogy a 2013-ban indult integritástréningeket nyitottá teszi az érdeklődő állampolgárok és civil szervezetek számára, és e vállalását a második OGP-akciótervbe is beépíti.<sup>366</sup> Ennek megfelelően a második OGP-akcióterv alapján, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával a korrupciómegelőzés és integritás témáját népszerűsítő tréningcsomagot kell kidolgozni az állampolgárok számára, a további ingyenes felhasználás lehetőségével segítve a civil társadalmi tudatosság növelését.<sup>367</sup>

## A program végrehajtásának és nyomon követésének keretei

A programnak nem célja egy korrupció elleni központi hatóság vagy átfogó antikorrupciós törvény létrehozatala, az új eszközök helyett inkább az alkalmazható jogintézmények módosítását vagy finomhangolását, a már meglévő szervezetek közötti együttműködés erősítését, a hatályos jogszabályok hatékonyabb végrehajtását tűzi ki elérendő célként; vallva, hogy a korrupció elleni fellépés eredményességét nem az egyes kulcsszereplők kezében összpontosítható hatáskörök vagy egy-egy jogintézmény minősége határozza meg, hanem az érintettek közötti együttműködés és összhang megléte.<sup>368</sup>

A célok és az azok megvalósítását biztosító intézkedések végrehajtása során tehát különös hangsúlyt kap az állami szervek együttműködése. Ennek fontosságát a már hivatkozott közvélemény-kutatás eredménye is megerősíti: az emberek közel kétharmada nagyon fontosnak tartja, hogy az állami szervek közös intézkedéseket tegyenek a korrupció ellen.<sup>369</sup>

363 A közvélemény-kutatás *A korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése* című ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001 számú projektben, 2015. július 13. és augusztus 19. között zajlott le. A kutatás személyes megkérdezéssel, többlépcsős rétegzett véletlen mintán, a konkrét megkérdezettek kiválasztása pedig az adott településen úgynevezett véletlensétás módszerrel történt. A felvett kérdőívek száma 2014 darab.

364 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat, 19. pont.

365 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat, 16. pont.

366 Magyarország kiegészítő OGP-vállalása 2, <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/6/bc/80000/Magyarorsz%C3%A1g%20kieg%C3%A9sz%C3%ADt%C5%91%20OGP%20v%C3%A1llal%C3%A1sa%202020%28ny%C3%ADt%20tr%C3%A9ningek%29.pdf> (a letöltés időpontja: 2015. október 20.)

367 Második OGP-akcióterv, 7/b. pont.

368 Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018), 6. o.

369 Lásd az erről szóló korábbi lábjegyzetet!

A kormány a programban foglaltak végrehajtásához szükséges koordinációs feladatok ellátását, valamint a végrehajtás folyamatos nyomon követését a belügyminiszterre bízta, aki ezen feladatát a Nemzeti Védelmi Szolgálat közreműködésével látja el.<sup>370</sup>

Magyarországnak a 2014–2020-as fejlesztési időszakra kötött, az Európai Bizottság által jóváhagyott partnerségi megállapodása célkitűzései között szerepel, hogy a korrupció megelőzése érdekében további erőfeszítések szükségesek.<sup>371</sup> Ennek megfelelően a programban foglalt egyes feladatok végrehajtását a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program támogatja. A *Kapacitásfejlesztés a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében* elnevezésű, 9 milliárdos keretösszegű kiemelt projekt támogatottja a Nemzeti Védelmi Szolgálat lesz.<sup>372</sup>

Láthattuk, hogy a feladatok a legtöbb esetben túlnyúlnak egy-egy szerv felelősségi területén. Így az igen sokrétű és az eszközök szempontjából is szerteágazó intézkedések eredményes végrehajtásának záloga a felelős és közreműködő szervezetek kooperációján múlik. Ezen körben a civil szervezetekkel történő együttműködést is említeni kell, melyek ajánlásainak és megállapításainak vizsgálata szintén fontos eleme a programban foglaltak végrehajtása értékelésének.<sup>373</sup>

A célok elérését, a megtett intézkedéseket és azok hatékonyságát bemutató jelentést 2017 márciusában kell a kormány részére benyújtani. A jelentés alapján készülhet el a program következő két évére, a 2017–2018-as időszakra vonatkozó intézkedési terv.

Az átfogó stratégiai szemléleten alapuló, a közigazgatást és az azon kívül eső területeket is hatókörbe vonó program ígéretes alapot jelent és bizalmat érdemel. Reményeink szerint a célkitűzések megvalósítását célzó feladatok végrehajtása során az állami szervezetek között hatékony, konstruktív és hosszú távon fennmaradó együttműködés alakul ki, mely hozzájárulhat majd a hazai és nemzetközi mutatók további javulásához.

## Irodalomjegyzék

Állami Számvevőszék: *Integritás és Korrupció. Elméleti és közvélemény-kutatási tanulmányok*. ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. sz. európai uniós kiemelt projekt.

Állami Számvevőszék: *Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére. Kockázatkezelési és ellenőrzési módszertan*. ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. sz. európai uniós kiemelt projekt.

Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, 2012.

Christoph Demmke – Timo Moilanen: *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration*. Peter Lang International Academic Publishers, 2012.

Jó Állam Kutatóműhely: *A jó állam mérhetősége tanulmánykötet*. Szerk.: Kaiser Tamás – Kis Norbert. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

Pallai Katalin: *Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritás menedzsment témájához. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014./1. 181–194. o.

370 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat 23. pontja és a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) kormányrendelet 13/A. §-a.

371 Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra, 97. o.

372 A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program 2015. évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1561/2015. (VIII. 12.) kormányhatározat.

373 Nemzeti Korrupcióellenes Program, 50. o.

# Szerzőink

**Prof. Dr. Patyi András:** egyetemi tanár, rektor, Nemzeti Közszerológati Egyetem; elnök, Államreform Bizottság; elnök, Nemzeti Választási Bizottság; elérhetőség: rektor@uni-nke.hu

**Dr. habil. Kis Norbert:** továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, Nemzeti Közszerológati Egyetem; elérhetőség: kis.norbert@uni-nke.hu

**Prof. Dr. Báger Gusztáv:** professzor emeritus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagja, elérhetőség: bagerg@mnk.hu

**Juhász Lilla Mária:** abszolvált doktoranda, Nemzeti Közszerológati Egyetem; tiszteletbeli alapító elnök, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Közigazgatás-tudományi Osztály; elérhetőség: juhasz.lilla.maria@uni-nke.hu

**Dr. Kaiser Tamás:** egyetemi docens, tudományos igazgató, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi Intézet; elérhetőség: kaiser.tamas@uni-nke.hu

**Dr. Pallai Katalin PhD:** egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet; elérhetőség: katalin@pallai.hu, honlap: www.pallai.hu

**Bozso Gábor:** doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; tudományos alelnök, Doktoranduszok Országos Szövetsége Közigazgatás-tudományi Osztály; elérhetőség: bozso.gabor@uni-nke.hu

**Hollán Miklós:** egyetemi docens (NKE RTK), tudományos főmunkatárs (MTA TK JTI), elérhetőség: hollan.miklos@uni-nke.hu

**Dr. Váradi Piroska:** főosztályvezető, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Korrupciómegelőzési Főosztály; elérhetőség: www.nvsz.hu

**Dr. Varga Róbert r. alezredes:** hivatali munkatárs, Nemzeti Védelmi Szolgálat; elérhetőség: www.nvsz.hu

**Dr. Gáspár Miklós c. r. alezredes:** tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Kriminálisztikai Intézet, Bűnüldözési Tanszék; elérhetőség: gaspar.miklos@uni-nke.hu

**Dr. Molnár Katalin:** egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Rendészeti Magatartástudományi Intézet, Magatartástudományi és Módszertani Tanszék; elérhetőség: molnar.katalin@uni-nke.hu

**Kardos Sándor István c. r. alezredes:** a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészetelméleti Kutatóműhely Rendészeti Korrupció Elleni Kutatócsoport tagja; elérhetőség: Kardos@orfk.police.hu

**Dr. Dargay Eszter:** főosztályvezető, Belügyminisztérium; alelnök, Magyar Kormánytisztviselői Kar; doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem; elérhetőség: eszter.dargay@bm.gov.hu



# Abstracts

**Dr. Norbert Kis**

**Anticorruption and public integrity in Hungary: Reflections on the EU reviews**

*The European Union established a new assessment framework for corruption and the effectiveness of anti-corruption (AC) in 2014. The system of EU reports on anticorruption provides a comprehensive evaluation and country-specific assessments including Hungary. Since the approach and the method followed by the report have some novelties, it is important to take the EU methodology into account in the anticorruption policy-making and legislation at national level. It is also essential that the EU besides the critical view does appreciate the positive trends and sharing good practices. Accordingly the strategic approach and new measures for enhancing integrity in the public sector and its transparency that have been taken in Hungary since 2011 are recognised by the EU, and also the ambitious national AC policies and their implementation are welcomed. This study aims to present and to analyse the anticorruption in Hungary on the basis on the latest EU AC report and the statistics of the Eurobarometer.*

**Prof. Dr. Gusztáv Báger**

**Methodological bases and international experience of fighting corruption with integrity approach**

*The study addresses the importance of the culture of integrity for preventing corruption and helping good governance. It defines the concept of integrity and analyses its relationships with the corruption. The study reviews the main features and elements of the integrity risk assessment methodology and the strategies for the process of practical implementation. From among the integrity international programs the study focuses on the Dutch methodology as a best practice. It briefly summaries the main features and results of the government's Program for Preventing Corruption in Public Administration in the period of 2013-2014.*

**Lilla Mária Juhász**

**Fight against corruption in Hungary reflecting on OECD reviews**

*The corruption is wide-spread among countries all over the world, and it is damaging for the society. That is why we can define it as an „international common case” and it has its importance in the operation of the international organs. Looking through the cronology of the anticorruption policy, we can realize that Hungary has become a relevant and ambitious player of the international anticorruption policies and done efficient actions towards prevention. The OECD plays main role in international corruption prevention. This summary introduces the analysis of the OECD from the Hungarian actual situation and gives advice for us to improve the system of integrity management.*

**Dr. Tamás Kaiser**

### **Open government, open data: from free accession to the effective re-using**

*The aim of this paper is to explore the nature and elements of the innovative concept of open government in general, and the contribution of the Open Government Partnership (OPGP) as a global initiative in particular with special regard to the assessment of Hungary's progress by completing its commitments. Implementing open government assumes that working in a transparent, participatory and collaborative way informed by open data makes government institutions work better, creates jobs and economic growth, and engages people in governance. However, different country contexts provide various ways, understandings and motivations to achieve the over-arching principles. It is argued that the eligibility criteria and assessment mechanisms developed by the OPG seem to be a promising policy framework which can provide more insights and national experiences in order to overcome obstacles to open data as well as disseminate the knowledge required for the functioning of open government in the near future.*

**Gábor Bozsó**

### **Anticorruption in Hungary in View of the Good State and Governance Report**

*The paper discusses the scientifically grounded governance performance measuring indicator system, titled the Good State and Governance Report, developed by the National University of Public Service in Hungary as well as its results on anticorruption, public sector integrity and transparency. The theoretical framework of the Report aims to measure state capacities meaning what institutional, administrative, legal, financial, infrastructure and defence capabilities the government possesses to implement and enforce the strategies and policies it has undertaken. Performance based quantitative and qualitative analysis of integrity and anticorruption are to be evaluated as governance capabilities in this framework.*

*The scientific added value of this research is the assessment of this strategic public policy objective through the methodology of the national (Good State and Governance) indicator system.*

*The paper reviews the conceptual framework of good governance, the structure and statistical methodology of the Report and the relevant research results on measuring anticorruption capability. The paper also highlights the effects of indirect indicators, the further development of methodology and the planned perception indicators based on the future general public survey.*

*One of the values of the Report is its multidimensional approach to complex, "wicked" issues, so it is intended, among other available tools, to support government decisions in solving complex public policy problems.*

**Dr. Katalin Pallai**

**Evolving methodology for public integrity education**

*The paper presents the public integrity curriculum development and education activities of the last years at the National University for Public Service. It presents the various integrity curricula, their content and methodological considerations, the process of curriculum development and the contribution of the Centre for Excellence in Integrity. The key tenet of the integrity approach is that a fine balance of the rule-based and value-based instruments can lead to effective solutions. According to this, the aim of the curriculum development process was to create synergy between positivist technical and post-positivist argumentative approaches through a collaborative process of curriculum development involving academics, civil servants and argumentative professionals. This discursive process has already produced some new approaches and methods not only for integrity teaching but for organizational integrity development as well, that may prove to be more effective than the actual practice to corruption prevention and integrity development in Hungary. This approach may also be applicable in other countries of the region that are faced with similar corruption problems and integrity deficits. Will these accomplishments be finalized and implemented will depend on whether the work can continue.*

**Dr. Miklós Hollán**

**Taboos and Corruption – Criminal offences and integrity**

*The author scrutinizes whether and how the notion of ‘integrity’ may influence the codification or prosecution of corruption offences. In this regard two basic concepts of corruption offences, namely protected interest and the undue nature of advantages, are analysed. The author tries to clarify the interrelation between criminal law, administrative rules and ethical codes designed to prevent corruption.*

**Dr. Piroska Váradi – Dr. Róbert Varga**

**Prevention of and fight against corruption at the National Protective Service**

*The establishment and the broadening of tasks in 2014 of the National Protective Service (NPS) was one of the most important government anti-corruption measures of the past few years, which also represent a shift in governmental approach of anti-corruption and a need for a strengthened fight against the phenomenon. As a consequence fight against corruption, the prevention of it and the enhancement of integrity fall under the competence of a single agency which supports the global approach of managing this issue. Integrity test and lifestyle monitoring were among the tasks of NPS from its establishment. Although both legal institutions are relatively new, their legal background and implementation are both clear, the repressive and preventive effect are present, which are elaborated in the study. Besides the personal anti-corruption measures, enhancement of organisational integrity and cooperation with non-State actors are also indispensable for an effective management of the phenomenon. The Corruption Prevention Department of the NPS was established in 2014*



*to meet this aim. As the “civic face” of the NPS it enhances the integrity of state and local authorities and clean economy by way of strategic planning and methodological support. Furthermore by way of awareness-raising and education-development it contributes to the promotion of civic and professional responsibility. The National Anti-Corruption Programme provides the framework for this activity while the Second National Action Plan of the Open Government Partnership proves the international commitment to effectively tackle the problem of corruption.*

**Dr. Miklós Gáspár – Dr. Katalin Molnár**  
**Anti-corruption and integrity in law enforcement training**

*The study, chronologically, in the mirror of the factual events of the past 20 years examines the possibilities of the training of law enforcement officers from the approach of integrity. We introduce the history of those subjects where the ethical aspects of the law enforcement activity have emerged. The aim is a new, modern type of training that pays attention to the complexity of the integrity and where the content and methodological solutions of the different sciences are connected with complementing and strengthening the effects of each other. This present paper attempts to frame this purpose with such demand.*

**Sándor István Kardos**  
**The method of treating corruption and practical suggestions – The system of leaders’ possibilities**

*The study draws up practical suggestions about the commander’s duty against corruption. According to the author police leaders should adopt their anti-corruption policy based on general circumstances of materialisation and keeping in mind the special features of their own area. A professional and controlling behaviour enhances the effectivity of detection. The success of anti-corruption actions can be enhanced by the leader’s guide, the formation of a norm-following environment and the education of the staff.*

**Dr. Eszter Dargay**  
**Anti-corruption Strategic Plans in Hungary**

*The National Anti-corruption Program was accepted by the government in spring, 2015. Though it is for four years, it gives specific tasks for 2015-2016 and regarding its aims, it is also a policy action plan for beyond this period. In July, 2015 the action plan of Open Government Partnership 2015-2017 was announced, matching the terms of the Program’s target system and defining important corruption prevention government measures. The study is undertaking to describe the government anti-corruption goals and the measures intended to implement them-through the two main documents.*

*The topic is of current concern as the time the above mentioned documents - based partly on national, partly international initiative - were created, coincided with the planning of European Union resources utilization for 2014–2020.*

*All this, from the point of view both the infrastructure and the financial conditions available, offered a unique opportunity for the decision-makers.*

