

ÖKOPOLITIKAI
KÖZPOLITIKAI
TANULMÁNYOK

2.

ANTIKORRUPCIÓS
12 PONT
2.0



ANTI-KORRUPCIÓS 12 PONT – 2.0

ÖKOPOLITIKAI KÖZPOLITIKAI TANULMÁNYOK 2.

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|---|----|
| Bevezetés | 5 |
| 1. Közjogi beavatkozások | 9 |
| 2. A párt- és kampányfinanszírozás rendezése | 13 |
| 3. A klientúrarendszer visszaszorítása | 15 |
| 4. Átláthatóság | 19 |
| 5. A korrupcióellenes küzdelemre felkészült jogalkalmazók | 23 |
| 6. A közbeszerzések kifelhérítése | 25 |
| 7. Szakmai és közszolgálati etikai kódexek | 29 |
| 8. Összeférhetetlenség | 31 |
| 9. Büntetőjogi változtatások és a bejelentő védelme | 35 |
| 10. A jogszabályok tervezeteinek valós és nyilvános egyeztetése | 37 |
| 11. Személytelenítési revízió a jogrendszerben | 41 |
| 12. A következménynélküliség felszámolása | 43 |

BEVEZETÉS

Az akkor még párttá sem alakult, társadalmi kezdeményezésként működő LMP legelső közpolitikai programja volt a 2008 novemberében bemutatott antikorrupciós 12 pont. A jelen 2.0-ás verzióban a négy évvel ezelőtti elképzeléseinket igazítjuk a nemzeti cinizmus rendszerének valóságához. A 2010-es választási kampányban azt ígértük, hogy az antikorrupciós 12 pontban szereplő javaslatainkat folyamatosan napirenden tartjuk a parlamentben. Jelen kiadvány számos új kezdeményezést tartalmaz, melyeket a ciklus kezdete óta az LMP-frakció az átláthatóság növelése, a visszaélések megelőzése érdekében terjesztett a magyar Országgyűlés elé.

A korrupció elterjedése aláássa minden társadalom morális rendjét. Ott ahol az illetéktelen előnyszerzés normává szilárdul, a polgárok okkal gondolhatják, hogy semmi sem az, aminek látszik. A korrupció sokba is kerül, évente a központi költségvetés tetemes hányada folyik el korrupciós csatornákon. Az elmúlt negyedszázadban az államadósság két és félszeresének megfelelő összeg csorgott ki offshore cégekhez, az így kiszivattyúzott pénzek nem véletlenül kerestek átláthatatlan csatornákat. A be nem fizetett adók, a közösségi beruházásokra rakódó korrupciós felárak fájóan hiányoznak a fejlesztési forrásokból, az oktatásból, az egészségügyből, a leépülő rendészeti vagy éppen természetvédelmi szervezetrendszerből. Egy ökopolitikai pártnak háttározottan fel kell lépnie a korrupció ellen, ha helyre akarja állítani a politika eredeti értelmét, ha be akar fektetni a jövőbe, ha erősíteni akarja a helyi gazdaságot.

Azonban ma Magyarországon arra is jó oka van az LMP-nek, hogy a korrupcióellenes stratégiát az elsődleges célkitűzései között szerepeltesse. A demokratikus politika gyakorlatilag a kezdetektől, immáron negyedszázada oligarchák fogságában vergődik. Túl gyakran fordul elő, hogy a törvényeket lobbisták, politikán gazdagodó politikusok-haverok laptopján szerkesztik. Ha egy országban a nagytőke szabályozást vásárolhat, az állampolgári akarat nem tud célba érni sem a törvényalkotásban, sem pedig a helyi képviselő-testületekben. Márpedig ott, ahol az egyszerű emberek politikai részvétele merő formalitás, nincs aki szociális, illetve ökológiai korlátokat emelhetne a természeti erőforrásokat felzabáló, az emberek fokozódó kiszolgáltatottságából profitot termelő nagytőke elé. A politikai korrupció tehát megsemmisíti az állampolgári részvételt, és lehetetlenné teszi, hogy igazságossági és fenntarthatósági szempontok érvényesüljenek a politikai döntéshozatalban.

Mit ígérhet egy felelős ellenzéki párt ma Magyarországon a korrupció visszaszorítását illetően? A korrupció megszüntetését aligha, hiszen a jelenség megszűnésében bízni naivítás. Az elmúlt negyedszázadban minden ellenzéki erő elszámoltatással fenyegetőzött, de kormányra kerülve az elődök „ügyeit” illetően valahogy sosem tisztult a homály, csak az elődök módszerei köszöntek vissza. Egy új párt természetesen alappal ígérheti, hogy majd becsületesebben kormányoz, mint az addigiak, csakhogy a sokat csalódott választó már nem hisz a politikusi „becsszónak”. Éppen ezért az LMP számon kérhető korrupcióellenes programot tesz le az emberek asztalára. Az LMP antikorrupciós 12 pontja – ha a párt a megvalósítására felhatalmazást kap a választóktól – rendszerszinten képes a korrupció visszaszorítására. Olyan Magyarországot szeretnénk, ahol nem csupán az egyes politikusok becsületessége, hanem

kőkemény garanciák akadályozzák meg, hogy az üzleti érdekek kiszorítsák az emberek vágyait a közösségi döntésekből.

Nincs a birtokunkban korrupcióellenes csodaszer. Abban hiszünk, hogy ha egy kormány elszántan, következetesen – közjogi beavatkozásokkal; a párt- és kampányfinanszírozás rendezésével; az átláthatóság radikális bővítésével; a klientúrarendszer visszaszorításával; a jogalkalmazók korrupcióellenes felkészítésével; a közbeszerzés kifehéritésével; szakmai és közszolgálati kódexek előírásával; az összeférhetlenségi szabályok komplex szigorításával; a bejelentők védelmével; a diszkrecionális jogkörben meghozott, jelentős gazdasági előnyöket biztosító döntési helyzetek kiszűrésével; a jogalkotás átláthatóságának biztosításával és a jogalkotásra nehezedő korrupciós nyomás csökkentésével, továbbá „fehér könyvekkel” – kezdi el megvalósítani ezt az antikorrupciós programot, annak eredményeit akár néhány éven belül érezhetjük a zsebünkön és a közérzetünkön.

1. KÖZJOGI BEAVATKOZÁSOK

Helyreállítjuk a fékek és ellensúlyok rendszerét, ezen belül a parlament ellenőrző funkcióját. Megerősítjük az ellenőrző szerveket, a politikai elitet érintő ügyekben újraszabályozzuk a nyomozati hatásköröket és a jelentői pozíciókat.

Közjogi alapelvként honosítjuk meg, hogy a közszféra törvényes, visszaélésmentes működését felügyelő szervek maguk sem lehetnek ellenőrizetlenek. Ehhez az első lépés a fékek és ellensúlyok rendszerének helyreállítása: erre vonatkozó javaslatunkat „Az alkotmányosság helyreállításának programja”^{*} tartalmazza. A következő lépés, hogy érvényesítjük a törvényalkotási eljárás-hoz kötődő alkotmányos garanciákat: felélesztjük és a korábbiakhoz képest is megerősítjük a vizsgálóbizottság intézményét; a zárószavazás előtti módosító javaslatok újra kizárólag a koherenciazavarok elhárítására szolgálnak; megszüntetjük a kivételes sürgős eljárás intézményét és felhagyunk az egyéni képviselői indítványokkal történő kormányzás gyakorlatával (l. 10. pont).

Az ügyészi szervezettel kapcsolatban felmerülő visszaélések kivizsgálására nyomozó bírák kapnak hatáskört, a korrupciós ügyekben nyomozó Központi Nyomozó Főügyészség személyi állományában, eszközeiben és főképp szakmai függetlenségében is megerősödik. Helyreállítjuk a rendészeti szervek egységes irányítását, a párhuzamosságokat is megszüntetve jogállami kere-

* http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2012/10/Az_alkotmanyosság_helyreallitasa.pdf

tek közé szorítjuk a hivatásos szolgálati állomány belső ellenőrzését, ugyanakkor növeljük ennek tényleges szerepét. Megerősítjük a Független Rendészeti Panasztestület jogköreit, kiterjesztve azokat minden rendészeti szerv tevékenysége törvényességi ellenőrzésére.

A jogsértéssel érintetteknek módot kell kapniuk arra, hogy a helyi önkormányzatok működését ellenőrző kormányhivatalok eljárását kikényszerítsék, illetve maguk bíróságon támadhassák meg az önkormányzatok törvénysértő egyedi döntéseit és rendeleteit. A közbizalom erősítése és a következmény nélküliség felszámolása (l. 12. pont) érdekében a bejelentőt nemcsak védeni kell (l. 9. pont), de arra is lehetőséget kell biztosítani számára, hogy a politikai és közigazgatási elitet érintő ügyekben a nyomozást megszüntető, illetve megtagadó határozatokkal szemben jogorvoslati és eljárás kikényszerítési joggal rendelkezzen. Ezeket a döntéseket végső fokon ugyancsak a nyomozó bíró bírálhatja felül, és rendelheti el adott esetben a nyomozás folytatását. Meg kell fordítani azt az elmúlt években kialakult tendenciát, hogy az egyedi jogorvoslati igények érdemi elbírálására e szervek jelentős része nem köteles.

Az ellenőrző szerveket (a kormányhivatalok, az ügyészség, az Állami Számvevőszék, az ombudsman, illetve az egyes ágazatokat ellenőrző hatóságok: pl. a Magyar Energia Hivatal) pénzügyi és informatikai szempontból is meg kell erősíteni. Teljes körűen biztosítani fogjuk az ellenőrző szervek jelentéseinek, megállapításainak nyilvánosságát (l. 4. pont). A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal hatáskörét eredeti feladatára, az államigazgatás ellenőrzésére korlátozzuk, megnövelve az ellenőrzések gyakoriságát és következetességét, egyben feladatául szabva a közérdekű adatok közzétételével összefüggő kötelezettségek rendszeres ellenőrzését. Ismét ombudsmani hatáskörbe utaljuk

az információs szabadsággal összefüggő ellenőrzési jogköröket, érdemi felülvizsgálati lehetőséget biztosítunk az adatok minősítésével szemben. Szigorítjuk a szabályozott piacokat felügyelő állami szervekre irányadó összeférhetlenségi szabályokat (l.8. pont).

Növeljük a Számvevőszék közjogi súlyát, következményeket és utóellenőrzési kötelezettséget fűzünk a számvevőszéki megállapításokhoz (l. 2. és 4. pontok). Az ÁSZ feladatává tesszük, hogy évente korrupciós jelentést készítson az Országgyűlés számára. Forrást, kapacitást és hatáskört biztosítunk a Számvevőszéknek arra, hogy gyűjtse a korrupciós hatástanulmányokat (l. 6. pont) és koordinálja a korrupcióellenes képzéseket és kutatásokat (l. 5. pont), valamint a közérdekű bejelentések fogadásával megbízott kapcsolattartókat (l. 9. pont). A számvevőszéki törvény módosítását kezdeményezzük annak érdekében, hogy a jelentések mellett az ellenőrzési megállapítások és a rájuk vonatkozó észrevételek nyilvánossága is biztosított legyen (l. 4. pont).

2. A PÁRT- ÉS KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS RENDEZÉSE

Szigorú átláthatósági szabályokat vezetünk be a pártok gazdálkodásában, különösen a kampányfinanszírozás területén. A kampányfinanszírozást kizárólag elkülönített és nyilvános kampányszámláról végezhetnék a pártok.

Magánszemélyek, más szervezetek nem fizethetik közvetlenül a párt, illetve a jelöltek kampánycélú kiadásait a reklámpari szolgáltatóknak. A kampányszámláról fizetett hirdetések az eredetüket igazoló azonosítót kapnak. A hirdetési cégek csak az erről a számláról fizetett hirdetést vehetik át, és kizárólag a nyilvánosan közzét listaárral dolgozhatnak. A kampányköltség felső határát a hirdetési piac áraihoz igazítjuk. A kampányok költségét a tévékben, rádiókban felhasználható időkeret korlátozásával, valamint ingyenes időkeretekkel csökkentjük, viszont feloldjuk a kereskedelmi tévék és rádiók tekintetében alkotmányellenesen kimondott teljes reklámtilalmat. Korlátozzuk a céges adományokat, melyeknek a jelenleginél nagyobb nyilvánosságot biztosítunk. Bevezetjük a szabályos költségek után járó utólagos költségtérítést. A kampányidőszakban társadalmi szervezetek, köztestületek, alapítványok sem közvetve (pl. közös rendezvények), sem közvetlenül, sem pénzben, sem pedig természetben (pl. helyiség biztosítása) nem nyújthatnak támogatást párt számára. A nem kormányzati szereplők választási és egyéb, pártpolitikai tevékenységére a pártok általi kampányfinanszírozáshoz kapcsolódó követelményeket

alkalmazzuk. Kampányidőszakon kívül is szigorú átláthatósági szabályokat vezetünk be a pártok gazdálkodásával kapcsolatban.

A párt- és kampányfinanszírozás rendjét a Számvevőszék jogosítványainak megerősítése mellett komoly, de differenciált, a bírságoktól az igazgatási, közjogi és büntetőjogi következményekig terjedő, következetesen érvényesített szankciórendszerrel biztosítjuk.* Felszámoljuk a mindenkori kormányzó erőket segítő kormányzati önmarketinget, ugyanakkor megszüntetjük annak lehetőségét, hogy a mindenkori kormánypártok egyoldalúan dönthessenek a pártok állami finanszírozásának mértékéről. Kampányidőszakban az állami szervek által finanszírozott hirdetésekre abszolút tilalmat vezetünk be, a népszavazási kampányok során pedig az állami szervek tényalapú, objektív és kiegyensúlyozott tájékoztatási tevékenységet végeznének, a kormányzati kommunikációs tevékenységet pedig általában is keretek közé szorítjuk (l. 3. pont). Felszámoljuk az állami szervek és a média- és hirdetési piac szereplőinek átláthatatlan összefonódásait: állami médiavásárlás esetén csak nyilvános közbeszerzés tartható, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok közül pedig csak az vásárolhat médiafelületet, amelyek a versenypiacon kínál fogyasztói szolgáltatásokat.

* A párt- és kampányfinanszírozásra vonatkozó álláspontunkat az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet erről készült tanulmánya, illetve a Nyilvánosság Politikaelemző Központtal és a Védegylettel közös javaslatai alapján alakítottuk ki, amelyek a következő helyeken érhetők el:
<http://www.vedegylet.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=641>,
http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/apartfinanszirozasalapelvei.pdf.

3. A KLIENTÚRARENDSZER VISSZASZORÍTÁSA

A köztulajdonban álló cégeknél a klientúrarendszert visszaszorítjuk, a többségi állami és önkormányzati tulajdonú cégek esetében felelős, egyszemélyi vezetést alakítunk ki, a felügyelőbizottságok független, ellenőrző szerepét megerősítjük, az egyedi állami támogatások gyakorlását korlátozzuk.

A köztulajdonban álló, közvagyonot kezelő cégek vezető testületei ma többnyire „politikai elfekvők”, a pártklientúrák zsákmányai. Nem képesek betölteni azt a funkciót, hogy a tulajdonos képviselőként ellenőrizzék a menedzsmentet. A társasági, a vagyon- és az önkormányzati törvény módosításával ezért a köztulajdonban álló zrt.-k esetében felelős, egyszemélyi vezetést hozunk létre, s a társaságok vezetését „ejtőernyősök” helyett professzionális gazdasági vezetőkre bízunk. E lépésnek az is velejárója, hogy a kötött létszámú felügyelőbizottságokat – a köztulajdonban álló gazdasági társaságok egymás közötti, illetve más kormányzati és gazdasági szereplőkkel fennálló összefonódásainak megszüntetése érdekében – csak szigorú szakmai és összeférhetlenségi követelményeknek megfelelő személyek alkothatják, akik javadalmazást kizárólag az őket delegáló – állami, önkormányzati – tulajdonosi szervtől kaphatnak.

Kiterjesztjük a közpénzek felhasználására vonatkozó adatok nyilvánosságát biztosító üvegzebszabályokat, bővítjük a kötelező közzététel alá eső szerződések körét, hatékony belső ellenőrzéssel kényszerítjük ki a közzété-

teli és egyéb nyilvánossági kötelezettségek tényleges teljesítését. Biztosítjuk a köztulajdonban álló cégek menedzserei és felügyelőbizottsági tagjai üzleti kapcsolatrendszerének átláthatóságát (l. 4. pont), s a transzparenciához büntetőjogi garanciát is kapcsolunk (l. 4. és 9. pontok). Szabályozott keretek közé szorítjuk a gazdasági érdekvényesítést a jogalkotásban (l. 10. pont). Hatályon kívül helyezzük a mindenkori kormányhoz közeli oligarchák kedvezményezésére is alkalmas kiemelt beruházási törvényt. (l. 11. pont).

A klientúrendszer és a burkolt pártfinanszírozás egyik legfontosabb pillére a közpénzek politikai pártok felé lekötözött, őket közvetve vagy közvetlenül támogató PR-, média- és hirdetési vállalkozások felé történő visszafolytatása. Ezt az összefonódást a pártok tevékenységének oldalán a párt- és kampányfinanszírozás átalakítása (l. 2. pont) számolhatja fel, állami (és önkormányzati) oldalon azonban nem látunk más lehetőséget, mint az egyre növekvő kormányzati kommunikációs kiadások jelentős korlátozását, a fizetett állami kommunikációs tevékenységek tényalapú tájékoztatási tevékenységre való visszaszorítását, illetve a megmaradó állami és önkormányzati médiavásárlások esetén a nyílt verseny feltétlen érvényesítését.

A politikai klientúra jutalmazása sok esetben egyedi kormánydöntések alapján vagy „miniszteri keretből” történik, s igen gyakran a hivatali idő lejártát megelőző időszakban gyorsul fel ezen az úton a közpénz kiáramlása. Ennek úgy kívánunk véget vetni, hogy – több dimenzióban is – szigorítjuk az általános tartalék és a fejezeti tartalékok felhasználására vonatkozó szabályokat, minimalizáljuk a kormány és a miniszter diszkrecionális jogkörében hozott döntése alapján kifizethető közpénzek volumenét (l. 6. pont), biztosítva például, hogy e módon ne legyenek kikerülhetőek teljes normatív támogatási rendszerek,

vagy hogy a közpénzekből nyújtott támogatásokról döntő személyek ezen az úton se kaphassanak objektív és tőlük független kritériumok teljesítése nélkül támogatásokat. Az egyedi döntéssel nyújtott támogatások folyósításának feltétele a döntési szempontok és a támogatás felhasználási feltételeinek előzetes nyilvánosságra hozatala. Biztosítjuk az Állami Számvevőszék számára az állami támogatások felhasználására vonatkozó ellenőrzések gyakoribbá tételének feltételeit. Az állami és önkormányzati tulajdonú cégek szponzorációs és közcélú támogatási tevékenységét érdemben korlátozni kell, a jelenleg ezt megalapozó forrásokat szintén normatív alapú, szakmai szempontok alapján működő támogatási rendszerekben kell elosztani.

4. ÁTLÁTHATÓSÁG

Következésképpen érvényesítjük az átláthatóságot előíró jogszabályokat. A zárt ülés elrendelésére vonatkozó szabályozás szigorításával is növeljük az önkormányzatok működésének átláthatóságát. Növeljük és büntetőjogi garanciákkal is megerősítjük az aktív információszabadságot, tehát a közérdekű adatokra vonatkozó közzétételi kötelezettség körét! A sajtó autonómiájának növelése érdekében – ahol csak lehet – szűkítjük a kormányzati és önkormányzati befolyás lehetőségét, ideértve a köztulajdonban álló cégek hirdetési politikáját.

A korrupció elleni leghatékonyabb fegyver az átláthatóság. Az átláthatóság növelése érdekében három, egymással összefüggő fő csapásirányt jelölünk ki – (i) az aktív információszabadság területének bővítése, (ii) az aktív információszabadság büntetőjogi garanciáinak megteremtése, (iii) a közhatalmi és a köztulajdonban álló vállalati döntéshozók üzleti érdekeltségeinek teljes transzparenciája –, és ezek érvényesítését további, kiegészítő intézkedésekkel segítjük.

(i) Aktív információszabadságról beszélünk akkor, ha a közérdekű adat kezelője adatigénylés nélkül is köteles közreadni a kezelésében levő információt. Az aktív információszabadság elsődleges terepe ma már az online nyilvánosság. Az ennek viszonylag magas szintjét biztosító törvényi közzétételi követelmények végrehajtásában azonban a minisztériumokat és a többi állami szervet is súlyos mulasztások terhelik. Ezt a helyzetet feltétlenül felszámoljuk

a közzétételi követelmények végrehajtásának kikényszerítésével (l. 1. pont, 3. pont), de ennél többre van szükség! Az aktív információszabadságról szóló törvényi szabályok mellett az online közzétételről szektorális törvények is rendelkeznek; e követelmények számát és a közzétett adatok körét nagyságrendekkel fogjuk bővíteni.

A közérdekű adatot kezelő szervnek a jövőben – kérés nélkül is – rövid határidőn belül tematikusan kereshető, regisztrációhoz nem köthető, egységes elvek alapján kialakított online felületen hozzáférhetővé kell tennie pl. a KEHI- és ÁSZ-jelentéseket, megállapításokat (l. 1. pont); az egyedi támogatások odaítélése során alkalmazott szempontokat, a támogatási szerződéseket (l. 3. pont), a közbeszerzési ajánlatokat, illetve a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződéseket, a közbeszerzési pályázati eredmények, valamint a mérlegelési döntések indokait (l. 6. pont); az állami és önkormányzati vagyon értékesítésére, működtetésére, hasznosítására kiírt pályázatokat, pályázati eredményeket és indokolásukat, a megkötött szerződéseket, valamint összeghatár nélkül az állami szervek által kötött egyéb visszerthes szerződéseket. Átláthatóvá tesszük a közbeszerzések, az állami és uniós támogatásfelhasználások teljes alvállalkozói hálóját. Életet kell lehelni a Közadatkereső Rendszerbe, javítani kell a kívánt adatok megtalálását segítő tájékoztatás szintjét. A polgárok így kerülhetnek abba a helyzetbe, hogy ténylegesen ellenőrizni tudják a közjavak felett diszponáló vezetők magatartását, a közpénzek felhasználását.

(ii) Az aktív információszabadságot előíró jogszabályok megsértése ma jószerevével szankcionálatlan. Részben a közérdekű adatok nyilvánosságát ma is védő tényállás kiegészítésével, részben új büntetőjogi tényállás bevezetésével

büntetőjogi következményt von maga után a jövőben, ha valaki nem tesz eleget közzétételi kötelezettségeinek, illetve ha valaki súlyosan megszegi az üzleti kapcsolatrendszerre átláthatóságára vonatkozó jogszabályokat. Emellett – fegyelmi szankciók által vagy más, hatékony módon – kisebb súlyú jogsértések esetén is biztosítani kell a nyilvánossági követelmények nem teljesítéséért való személyes felelősség érvényesítését.

(iii) Biztosítjuk a közhatalmat gyakorló személyek, illetve a köztulajdonban álló vállalati döntéshozók üzleti kapcsolatrendszerének átláthatóságát. Az érintett személyi kört világosan kell definiálni, de mindenképpen beleértjük azokat, akik ugyan a közszolgáltatón kívül, de a közszolgálattal állandó polgári jogi jogviszonyt létesítve befolyást gyakorolnak a közhatalmi, illetve a közvagyonot érintő alapvető döntésekre (l. 8. pont). Az érintett személyi kör köteles folyamatosan – adatigény felmerülése nélkül is – tájékoztatni a nyilvánosságot üzleti kapcsolatrendszeréről, továbbá esetükben lehetővé tesszük, hogy az állampolgárok személynév alapján kutathassanak a céginformációs rendszerben. Az érintett személyi kör üzleti kapcsolatrendszere nem tartalmazhat ellenőrizhetetlen háttérű társaságot (pl. offshore céget). Felszámoljuk a társadalmi részvételt korlátozó szabályokat a nagyberuházások engedélyeztetése során (l. 11. pont). A gazdasági tranzakciók biztonságát is elősegítve – és a vonatkozó alaptörvényi szabályt tartalma szerint végrehajtva – kizárjuk a nem átlátható tulajdonosi szerkezetű gazdasági társaságokat a közbeszerzések mellett az állami támogatásokból és az állami szervekkel kötött egyéb szerződések-ből is. Offshore háttérű gazdasági társaságok alapítása esetén megköveteljük a tényleges tulajdonos személyének cégbírósági bejegyzését.

Kezdeményezzük az önkormányzati törvény módosítását annak érdekében, hogy a jövőben valóban csak egészen kivételes és indokolt esetekben lehessen egy képviselő-testületnek zárt ülést tartania. Az önkormányzati képviselők juttatásai tekintetében, illetve általában a közszférában is fel kell számolni a közfeladat teljesítésével össze nem függő, bizonylatokkal alá nem támasztott költségterítési gyakorlatot. A polgárok ingyenesen férhetnek hozzá valamennyi, kötelezően szolgáltatott, digitalizált céginformációhoz. Nemcsak megőrizzük, de bővítjük is az üvegzsébszabályokat az új polgári törvénykönyvben. Kiterjesztjük a közszereplők tūrésı kötelezettségét a nagypolitikában és a helyi (akár egyesületi, társasházi) nyilvánosságban egyaránt, egyértelműen mentesítjük a sajtószerveket a kártérítési felelősség alól a tényszerű tudósítások tekintetében, kiterjesztjük továbbá az újságírói forrásvédelem alá tartozó adatok körét. Korlátok közé szorítjuk a köztulajdonban álló vállalatok hirdetési politikáját (l. 2. pont). Hiszünk abban, hogy az átláthatóság növelésére és a bejelentők védelmére (l. 9. pont) vonatkozó javaslataink hatékonyan segíthetik az oknyomozó újságírás – mint a korrupcióellenes fellépés egyik legfontosabb eszköze – térnyerését.

5. A KORRUPCIÓELLENES KÜZDELEMRE FELKÉSZÜLT JOGALKALMAZÓK

Érdemi korrupcióellenes képzéseket indítunk a bírói kar, az ügyészségek, a nyomozó hatóságok, valamint a közigazgatási kar egésze számára.

A korrupciós bűncselekmények felderítéséhez és megelőzéséhez elengedhetetlen, hogy az ellenőrző és nyomozati szervek tisztviselői pontosan ismerjék a jelenség társadalmi beágyazottságát, hatásait, a felderítésében felhalmozott nemzetközi tapasztalatokat, és még inkább tisztában legyenek az ezzel összefüggő jogszabályi és munkaköri kötelezettségeikkel, valamint az ezek elmulasztásából következő következményekkel. Ennek érdekében támogatjuk az ilyen tárgyú tudományos kutatásokat, illetve ezek bázisán az antikorrupciós képzéseket (l. 1. pont) azzal, hogy az elvi, a korrupciót elméleti-erkölcsi alapon megközelítő integrációs képzési tematika mellett kiemelt hangsúlyt kell helyezni a tényleges magyar korrupciós gyakorlatot, illetve annak feltárását bemutató, a korrupciós kockázatokat a képzésben résztvevők saját munkájával összefüggésben is feltérképező gyakorlati megközelítésre. Közbeszerzési közgazdasági kódexet alakítunk ki a kiírók részére (l. 6. pont).

Széles körű közgazdasági-szociológiai kutatásokkal fel kell mérni a hazai közbeszerzési szabályozás, a hazai és uniós pályázati rendszerek eddigi tapasztalatait, szereplőik indítékait, magatartását, a közbeszerzések megvalósulását és kimenetét. A megvalósult közbeszerzési eljárások és támogatási pályázatok tapasztalatait a modern közgazdaságtan és a gazdaságszocioló-

gia eszközeit és elméleti ismereteit felhasználva kell elemezni. Figyelembe kell venni a régebbi piacgazdaságok tapasztalatait is. Fel kell tárnai a jogi szabályozás tényleges működését, a szereplők indítékainak, magatartásának érvényesülését, és ezek fényében elemezni a közbeszerzési és más pályázati eljárások eredményeit. Csak egy ilyen elemzés, hatásvizsgálat alapozhatja meg a közbeszerzési törvény olyan irányú módosítását (I. 6. pont), amely csökkenti a korrupciós kockázatokat, egyszerűsíti a közbeszerzési eljárásokat és olyan szabályokat alakít ki, amelyek eredményeként a piaci árak felé fognak közelíteni a közbeszerzések során elfogadott (nyertes) árak.

6. A KÖZBESZERZÉSEK KIFEHÉRÍTÉSE

Egyszerűsítjük a közbeszerzési törvényt, ritkítjuk a kivételeket, a formai kizárási okokat, korlátozzuk a mérlegelési jogköröket, biztosítjuk a részt vevő vállalkozások tulajdonosi szerkezetének átláthatóságát. A közbeszerzési eljárásokról egységes, rendszerezett, a pályázatokat, a szerződések tartalmát, összegét és a szerződő feleket is feltüntetető nyilvános adatbázist hozunk létre.

A legjelentősebb korrupciós kihívás ma Magyarországon az állami-önkormányzati, valamint az üzleti szféra találkozásokor keletkezik. Az intézményesült korrupció nemzetközi becslések szerint átlagban 20-25%-ban drágíthatja a közbeszerzéseket. Ez azt jelenti, hogy például 2006-ban 1700 milliárd forintból 280 milliárd forint is megspórolható lett volna*. Éppen ezért kulcsfontosságú, hogy a „találkozást” alapvetően szabályozó közbeszerzési törvényben valamennyi szóba jöhető korrupcióellenes horizontális intézkedést érvényesítsük. A közbeszerzési szabályozás 2011-es újraalkotása ugyan előrelépést jelentett a törvényi szabályozás egyszerűsítésében, azonban ezt nem kis részben az egyszerűsített eljárások kiterjesztett alkalmazásával, a garanciák leépítésével érte el.

Az egyszerűsítésnek azonban nem a kiíró, hanem a versengő ajánlattevők helyzetének megkönnyítésére, az önkényes jogalkalmazásból fakadó

* Az adatot a Transparency International Magyarország országtanulmánya ismerteti.

kockázatok minimalizálására kell irányulnia. Ennek megfelelően szűkíteni kell az általános közbeszerzési szabályok alóli kivételek körét, felül kell vizsgálni az egyszerűsített eljárások engedélyezésének feltételrendszerét, egyebek mellett kivezelve a három ajánlattevővel lefolytatott tárgyalásos eljárást. Emellett azt is lényegesnek tartjuk, hogy már az egyes közbeszerzési eljárásokat megelőzően tudatosuljanak a lehetséges korrupciós kockázatok az adott folyamatban. Előírjuk tehát, hogy legalább az évente meghatározott értéken felül megrendelő kiíróknál a közbeszerzéssel érintett beruházások előtt készülnenek – a megvalósíthatósági tanulmányok és költség-haszon elemzések mintájára – korrupciós hatástanulmányok, s ezek alapján tervek a korrupciós kockázatok kezelésére. Az elkészült hatástanulmányokat meg kell küldeni a Számvevőszéknek (l. 1. pont). A túlárazott közbeszerzések elleni küzdelem jegyében árfigyelő rendszert vezetünk be a piaci és a közbeszerzési árak összehasonlítására.

A közbeszerzési közgazdasági kódex (l. 5. pont) laikusok számára érthető módon tartalmazza mindazt az ismeretet, amelyet a közbeszerzés kiírójának tudnia kell a közbeszerzésekkel összefüggő közgazdasági problémákról (korrupciós kockázatok, hajlam a túlárazásra, hajlam a minőség rontására, kartellezés), a vevő és az eladók (pályázók) magatartásáról, illetve a közbeszerzések hatékonyságának méréséről. A kódex nagymértékben támaszkodik a közgazdaságtudományi szakirodalomra, a hazai közbeszerzési szabályozás tapasztalataira és a nemzetközi tapasztalatokra. A kódex két évente frissül az új tapasztalatok fényében, és minden közbeszerzést kiíró tisztviselő számára kötelező olvasmány, illetve két évente tartott továbbképzések keretében kerül ismertetésre.

Alapelvként rögzítjük, hogy a megrendeléseket minden ésszerűen lehetséges módon meg kell bontani homogén termékekre (szolgáltatásokra). A szabályozás jelenleg maga is „termel” korrupciós kockázatokat: túlságosan bonyolult a közbeszerzési törvény, a jogalkalmazók jelentős hányada képtelen emiatt azt helyesen alkalmazni; a túlszabályozásból a közbeszerzések „irányításához” értő „szakemberek” húznak hasznot; a törvény a szükségesnél több kivételt és mérlegelési lehetőséget enged (l. 11. pont), utóbbit úgy, hogy gyakran a mérlegelés keretei, illetve a szubjektív döntés indokai sem átláthatóak (l. 4. pont); illetve hiányzik a hiánypótlás intézményének teljes körű és érdemi biztosítása, miközben a formai kizárási okokkal tág tér nyílik manipulációkra, s így rendszerszerű korrupciót idéz elő: egy-egy közbeszerzési eljárást a formai kizárási okokra „vadászó” úgynevezett „kizárási szakemberek” döntenek el. Ezekon a területeken – előzetes hatástanulmányt követően (l. 5. pont) – hathatós változásokat fogunk elérni, és rövidítjük a jogorvoslati eljárások „futamidejét” is. A közbeszerzési ajánlat benyújtásának feltételéül szabjuk, hogy a vállalkozás rendelkezzen üzleti etikai kódexszel (l. 7. pont), továbbá meghatározott időre kizárjuk a közbeszerzésekből azokat a vállalkozásokat is, amelyek saját üzleti etikai kódexüket megsértették egy-egy eljárás során. Biztosítjuk az átláthatósági megállapodások széles körű alkalmazását. Előírjuk, hogy a pályázati kiíróknál az eljárásokban egyszemélyes döntéshozói pozíciót betöltők személye időszakonként változzon. Másfelől viszont a közbeszerzési és a szabálysértési joganyag módosításával rögzíteni kívánjuk a szabálytalan eljárásokért viselt személyes felelősséget, hiszen jelenleg az ugyancsak közpénzből fizetett bírság a tipikus szankció. Megszüntetjük azt a visszaélésszerűen alkalmazott gyakorlatot, hogy az eljárást minden következmény nélkül

sikertelennek lehet nyilvánítani, ha az ajánlatkérő felettes szerve visszavonja pénzügyi támogatását. Ugyanakkor tartózkodni szeretnénk a közbeszerzési joganyag gyakori módosításától (l. 10. pont), mivel ez önmagában is jogbizonytalanságot, ezen keresztül pedig korrupciós kihívást eredményez.

A közbeszerzések tisztaságának is az átláthatóság (l. 4. pont) a legfőbb záloga. Az eljárások fontosabb mozzanataira és dokumentumaira folyamatos és kötelező – központi adatbázissal összekapcsolt – online regisztrációt írunk elő. A közbeszerzésekről olyan egységes, könnyen kereshető online adatbázist állítunk fel, amely bárki által összehasonlíthatóvá és – a benyújtási határidők leteltét követően – elemezhetővé teszi, valamint archiválja a beérkezett ajánlatokat, az indokolásokat, a nyertessel megkötött szerződést, illetve az ajánlattevő vállalkozások tulajdonosi szerkezetét, valamint a teljes alvállalkozói hálót. Értelemszerűen nem léphet fel ajánlattevőként olyan vállalkozás (a tőzsdei társaságokat leszámítva), amelynek tulajdonosi struktúrája ellenőrizhetetlen hátterű vállalkozást (pl. offshore céget) tartalmaz.

Rendezzük az uniós támogatási szerződések közjogi státusát, biztosítjuk a kedvezményezettek jogorvoslati jogát, mivel a kedvezményezettek kiszolgáltatottsága önmagában is növeli a korrupciós kihívást. Az uniós források felhasználásakor csökkentjük az egyedi döntéseken nyugvó, kiemelt projektek túlsúlyát (l. 1. pont)*.

*„Az ÚMFT újdonságaként bevezetett, a kormány egyedi döntésén alapuló stratégiai fontosságú fejlesztési elképzelések megvalósítása nagy kockázatot hordoz magában a centralizált döntéshozatal, a korábbi tapasztalatok hiánya és a hazánk rendelkezésére álló támogatás összegéhez viszonyított magas aránya miatt.” – írja az ÁSZ a „0830-L Figyelemfelhívó kísérőlevél a 0830. sz. jelentéshez” c. dokumentumában. A közzététel dátuma: 2008. szeptember 19. Ezt a „0830 Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről” c. jelentés kapcsán írták, melynek közzétételi dátuma: 2008. szeptember 18.

7. SZAKMAI ÉS KÖZSZOLGÁLATI ETIKAI KÓDEXEK

Közszolgálati etikai kódexet dolgozunk ki, és javasoljuk a szakmai, valamint üzleti etikai kódexek megalkotását.

A korrupció okait vizsgáló kutatások az anómiát (8%-ban) és főként a társadalmi anómiával összefüggő tényezőket, mint a hatóságok alacsony tekintélyét, az emberek elnéző magatartását és hatóságokkal szembeni bizalmatlanságát (összesen: 59%) említik a korrupció forrásaként.** Meggyőződésünk, hogy a korrupcióellenes fellépés kiindulópontja a korrupciós magatartásokat tiltó jogi és etikai normák tudatosodása.

A teljes közszolgálattal megismertetett közszolgálati etikai kódexet dolgozunk ki, mely egyszerre segíti az állampolgárokat a közigazgatási szervek elszámoltatásában, és tisztázza a közszolgálat működését szabályozó etikai parancsokat. Ennek mintájául a kanadai Érdekkonfliktusok Kódexe és az Egyesült Államok Kormányzati Közszolgálati Etikai Kódexe szolgál; annak gyakorlatorientált, érdemi követelményeket is tartalmazó szabályokat kell tartalmaznia (pl. az ajándékok, meghívások elfogadásának korlátai, a közszféra elhagyása esetére szóló szabályok vagy a közszolgálati tisztviselők és a magánszférabeli ügyfelek alkalmazottai közötti magánéleti kapcsolatok feltárása tekintetében). Azért van erre szükség, hogy senki ne hivatkozhatson a vilá-

** Szántó Zoltán és Tóth István János „Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban” c. kutatási háttér tanulmánya ismerteti a TÁRKI 2000-es vizsgálatát a korrupciós okokról.

gos elvárások hiányára. Így például visszaszoríthatjuk azt a jelenséget is (l. 8. (ii) alpont), hogy a nem hatékonyan működő közszolgáltatások miatt korábbi állami alkalmazottak által üzemeltetett magánszolgáltatók jogtalan előnyöket szereznek.

Részint hasonló megfontolásból szakítunk azzal az évtizedes tendenciával, amely elsorvasztotta a szakmai köztestületek szerepét. A demokratikusan, tagjai számára átláthatóan és elszámoltathatóan, valódi szakmai közösségen belül működő kamarák – megfelelő közjogi felhatalmazottsággal – képesek arra, hogy autonóm módon fogalmazzanak meg és kérjenek számon szakmai-etikai rendszabályokat. Közvetett eszközökkel ugyan, de elősegítjük, hogy piaci szereplők is alkossanak üzleti etikai kódexeket.

Tisztában vagyunk ugyanakkor azzal is, hogy a korrupció mint társadalmi jelenség visszaszorulása a politikai elit példamutatásán, valamint azon is múlik, hogy az oktatás különböző szintjein – és kiváltképp az egyes szakmák képzési anyagában – a mindennapi társadalmi, illetve szakmai-etikai normák megfelelő hangsúlyt kapjanak.

8. ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

Felülvizsgáljuk a teljes összeférhetlenségi és vagyonnyilatkozat-tételi szabályrendszert, különösen a helyi önkormányzati képviselők jogállása, illetve a költségvetési szervekkel pénzügyi kapcsolatra lépők tekintetében; kimondjuk a helyhatóság összeférhetlenségét a helyi önkormányzat tulajdonában álló ingatlanokat, cégeket érintő ügyekben; a közszférán belül helyreállítjuk a szakmai pozíciók betöltéséhez kapcsolódó személyi garanciákat. Egyes közjogi pozíciókban az újraválaszthatóságot zárjuk ki, míg másutt az élethosszig tartó hatalomgyakorlást.

Az elmúlt húsz évben a közhatalmi szereplők összeférhetlenségét és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét megállapító jogszabályok többnyire ad hoc módon, aktuális politikai botrányokra reagálva születtek meg. E területen az átgondolatlanul megalkotott normák sajnos csak tovább koptatják a közhatalom tekintélyét. Arra vállalkozunk, hogy a közhatalom és a privát szféra határainak rendszer- és elvszerű végiggondolása mellett vizsgáljuk felül a teljes idevágó joganyagot, beleértve valamennyi közhatalmi pozíciót betöltő személy jogállására vonatkozó törvényt. A vagyonnyilatkozatok vonatkozásában megfordítjuk a bizonyítási terhet: a nyilatkozattevőnek kell bizonyítania a nyilatkozatában foglaltak valódiságát.

Az ún. független intézmények (alkotmányos szervek, autonóm közigazgatási szervek) élén kizárjuk az újraválaszthatóságot, míg más közjogi pozíciókban (így a települési és köztestületi önkormányzatok vezetése, egyes

bírószági vezetők) limitáljuk a hivatali ciklusok számát. A közhatalmi összeférhetetlenséget illetően négy területen tartjuk elengedhetetlennek a szigorítást: (i) a közhatalmi szervezetekkel állandó polgári jogi kapcsolatban álló, a döntés-előkészítési folyamatokban részes személyek státusát minden lehetséges módon közelíteni fogjuk a kormánytisztviselőkéhez (különösen az átláthatósági követelmények vonatkozásában); (ii) rendezni kívánjuk az úgynevezett forgóajtó-jelenséget, azaz azokat a helyzeteket, amikor a közzolgálatból kilépett személy lép fel korábbi munkáltatója (vagy munkáltatója által felügyelt szerv) beszállítójaként, vagy végez a korábbi munkáltatója által felügyelt gazdasági tevékenységet, illetve amikor a közhatalmat gyakorló személy érkezik ilyen munkáltatóktól a közzolgálatba; (iii) a kistélepülések sajátosságait tekintetbe véve rendezzük az önkormányzati alkalmazásban álló önkormányzati képviselők jogállását; (iv) világos szabályokat alkotunk a döntés-előkészítésben és döntéshozatalban részt vevő személyek, valamint a költségvetési szervezetekkel pénzügyi kapcsolatra lépő vállalkozások relációjában (különös figyelemmel az uniós fejlesztési források felhasználására).

A közigazgatási hatósági eljárási törvényt úgy módosítjuk, hogy a jövőben a helyhatóság ne járhasson el az illetékességi területén működő helyi önkormányzat tulajdonában álló ingatlanokat, cégeket érintő ügyekben, valamint ugyanezen helyi önkormányzattal üzleti kapcsolatban álló vállalkozások engedélyezési eljárásaiban. A szabályozott piacok felügyeletét ellátó állami szervezetek (fogyasztóvédelmi hatóságok, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Energia Hivatal, Nemzeti Hírközlési és Médiahatóság, Országos Atomenergia Hivatal stb.) esetében – különösen a közzolgáltatások, a kevés szereplővel működő piacok tekintetében – olyan összeférhetlenségi szabályokat alkotunk, ame-

lyek jobban biztosítják az állami ellenőrzési funkciók függetlenségét a felügyelt vállalkozásoktól (l. 1. pont).

A korrupciómentes közsférának előfeltétele a tervezhető közigazgatási életpálya visszaállítása, ehhez viszont szükség van arra, hogy a közigazgatáson belül egyértelmű határvonal húzódjon a szakmai és a politikai pozíciók, a szakmai és a politikai irányítás között. Ennek érdekében mindenekelőtt vissza kell állítani a közszolgálatban állók munkavégzéssel összefüggő felmenítésének szakmai feladatok nem megfelelő teljesítéséhez kötődő, okszerű indokoláshoz kötöttségét. Emellett fel kell számolni a tisztviselői és középszintű szakmai vezetői kinevezésekkel összefüggésben az elmúlt években kialakított, politikai kontrollt biztosító egyetértési jogok rendszerét. A független alkotmányos intézmények szakmai vezetői posztjaihoz kapcsolódó személyi feltételeket a közvetlen politikai rekrutáció kizárása érdekében szigorítjuk, valamint kizárjuk az újraválasztás lehetőségét; ez biztosíthatja ugyanis a kormányzattól való függetlenséget, és erősítheti a szakmai-etikai normák érvényesülését.

9. BÜNTETŐJOGI VÁLTOZTATÁSOK ÉS A BEJELENTŐ VÉDELME

A korrupcióellenes fellépés akkor lesz hatékony, ha védjük a bejelentőt. A büntetőjogban olyan változásokat szeretnénk, amelyek csökkentik az állampolgár ellenérdekeltségét a közbizalom elleni cselekmények fel-tárásában, és növelik az engedélyező hatóságok felelősségét.

A korrupciós ügyek hatékony felgöngyölítését, az ellenőrző nyilvánosság (l. 4. pont) működését akkor várhatjuk el, ha megerősítjük a bejelentő pozícióját: ez jelenti jogorvoslati, eljárás kikényszerítési jogainak megeremtését (l. 1. pont), valamint adatainak, kilétének fokozott védelmét is. A közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvényt (valamint a szolgálati jogviszonyokat szabályozó törvényeket) úgy módosítjuk, hogy az utasítás megtagadásának kötelezettsége akkor is fennáll, ha végrehajtása – bűncselekmény, szabálysértés vagy egyéb jogszabálysértés esete mellett – az etikai kódexet (l. 7. pont) sérti. Ma, nyolc év és a közjogi rendszer teljes átalakítása után is az uniós csatlakozásról szóló 2004-es „salátatörvény” szabályozza a közérdekű bejelentők pozícióját, az azonban nem fűz jogkövetkezményt arra az esetre, ha a bejelentést az illetékes hatóság nem vizsgálja ki. Új törvényt alkotunk a közérdekű bejelentők védelméről! Ebben megdönthető vélelemként fogalmazzuk meg, hogy a törvényi feltételek teljesülése esetén a bejelentőt hátrányosan érintő intézkedések jogellenesek. Előírjuk a korrupciós tájékoztatással megbízott kapcsolattartók alkalmazását a közpénzeket felhasználó szervezeteknél (az alacsony költség-

vetésű szervezeteknél a felügyeleti szervnél), s a kapcsolattartók ellenőrzésével, koordinálásával a Számvevőszéket bízzuk meg (l. 1. pont). Biztosítani kívánjuk a bejelentők védelmét a versenyszférában is. A polgári törvénykönyvet abban a vonatkozásban is (l. 4. pont) módosítjuk, hogy az érintett hozzájárulása nélkül is lehessen kép- és hangfelvételt készíteni, ha a felvétel jogellenes cselekmény felderítését szolgálja.

Nem hiszünk abban, hogy önmagában büntetőjogi szigorítással csökkenthető a korrupció. Néhány ponton azonban célzottabbá kívánjuk tenni az új büntető törvénykönyv eszközeit. Ennek oka az, hogy a korrupciós tényállások elkövetőinek együttműködése esetére a kiterjesztett mentesülési szabályok önmagukban nem képesek áttörést elérni a büntetőjogi szinten is értékelt korrupció elleni harcban. Büntetőjogi garanciákkal látjuk el az aktív információszabadság intézményeit (l. 4. pont). A gazdasági vesztegetésekkel – melynek elkövetői pl. cégek, pártok képviselői lehetnek – is bevezetjük a feljelentési kötelezettséget. A foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés mintájára büntetni rendeljük, ha a hatósági személy a rá irányadó szabályok megszegésével ad ki hatósági engedélyt olyan tevékenységre, amely az emberi életet, testi épséget és egészséget, ill. a természetes vagy épített környezetet veszélyezteti. A közbizalom elleni bűncselekmények esetében tapasztalható magas látencia miatt fontolóra vesszük a korrupciós cselekményekkel összefüggésben alkalmazható felderítési eszközök bővítését, illetve jelentősen növeljük a felderítést végző szerveknek biztosított forrásokat (l. 1. pont).

10. A JOGSZABÁLYOK TERVEZETEINEK VALÓS ÉS NYILVÁNOS EGYEZTETÉSE

Megszüntetjük a gazdasági érdekcsoportok lobbizási lehetőségét a hatósági eljárásokban. Törvényben kívánjuk szabályozni a legális társadalmi és gazdasági érdekérvényesítés formáit. A szabályozás és a kibúvók által teremtett versenyelőnyök és a kisvállalkozásokat sújtó magas alkalmazkodási költségek csökkentése érdekében megerősítjük az üzleti szférát érintő jogszabályalkotás külső ellenőrzését. Ennek érdekében rögzítjük és meghosszabbítjuk a tervezetek egyeztetésének kötelező minimális időigényét, pontosítjuk azokat az eljárási szabályokat, amelyek elősegítik és/vagy kikényszerítik a társtárcák, a versenyhivatal és az érintettek szabályozott, nyílt konzultációját. Érdemi ügyekben kizárjuk az eljárási garanciákat megkerülő törvényalkotást, visszaállítjuk a törvényalkotás eljárási korlátait. A jogszabályváltozásokat egyetlen ingyenesen hozzáférhető portálon, könnyen áttekinthető formában, közzérthető megfogalmazásban tesszük közzé.

Nagyon határozottan elutasítjuk, hogy a közhatalmi döntések meghozatalánál gazdasági érdekcsoportok bármilyen vonatkozásban is privilegizáltabb helyzetbe kerüljenek, mint a választópolgárok és közösségeik. Jelenleg a gazdasági lobbitevékenységre vonatkozóan egyáltalán nincs hatályban szabályozás, ami az átláthatatlan érdekérvényesítés alapján kifejezetten egy-egy szűk üzleti körnek, de akár konkrét vállalkozásoknak kedvező törvényalkotást ered-

ményez. Az amúgy semmilyen előrelépést el nem érő 2006-os lobbitorvény 2010 végi hatályon kívül helyezésével megszűntek a közigazgatási vezetők lobbisták fogadására való kijelölésére, a lobbisták nyilvántartására, illetve a lobbitalálkozások tényének és tárgyának kötelező közzétételére vonatkozó követelmények is. Az elmúlt évek parlamenti lobbizugyei ráadásul egyértelművé tették, hogy a lobbistákat amúgy sem elsősorban a minisztériumok kapujában érdemes várni, így nagyon hiányoznak az országgyűlési képviselők és a lobbisták közötti kapcsolattartásra is kiterjedő szabályok.

A teljesség igénye nélkül személyre szabott törvényeket „kapott” például az elmúlt években a négy nagy, magyar tulajdonú élelmiszer-kiskereskedelmi lánc, a Mahir, a CIG Hungária Biztosító, a Continental Dohányipari Zrt. Szakítani kell tehát a személyre szabott jogalkotással és az eljárási garanciákat mellőző, egyéni indítványokkal való „frakciókormányzás” gyakorlatával egyaránt! Bármilyen előrelépés előfeltétele az ad hoc jogalkotást ma lehetővé tevő eljárási megoldások felszámolása; amíg – a zárószavazás előtti módosító indítványokra vonatkozó garanciális feltételek megszüntetésével vagy az egynapos törvényalkotás eszközeivel, korlátozott alkotmánybírói felülvizsgálhatóság mellett – néhány nap alatt és valós parlamenti, társadalmi vita nélkül lehet fontos törvényalkotási döntéseket meghozni, addig a többi eljárási szabály érvényesítése nem járhat eredménnyel.

A gazdasági érdekcsoportok részvételét a jogalkotási folyamatban egy, a társadalmi részvételt érdemben biztosító, új törvény keretében szabályozzuk újra. Ennek részeként megteremtjük a törvényjavaslatokhoz készült hatásvizsgálatok közzétételének kötelezettségét, ezzel közvetve biztosítva azok elkészítését is. Jelentős korrupciós nyomás érzékelhető az üzleti szektort

érintő jogalkotási tevékenységre. Ezért elengedhetetlen a jogalkotási eljárási szabályok pontosítása, a folyamat átláthatóságának (l. 4. pont) biztosítása, beleértve az érintettek közti egyeztetések transzparenciáját. Megszüntetjük azt a gyakorlatot, hogy jelentős közpénzekért a szabályozásban érdekelt külsősök (ügyvédi irodák, könyvvizsgálók stb.) véleményeznek, sőt írnak meg jogszabály-tervezeteket. Ott, ahol ezt az elmúlt évek gyakorlata erodálta (pl. energetika, média- és hírközlési ügyek, sport) helyreállítjuk a jogalkotás előkészítéséért való szakminiszteri felelősséget. Szakítunk a kiszámíthatatlan és folyamatosan változó gazdasági jogalkotási hagyománnyal és a „salátatörvényekkel”: közjogi garanciákkal is biztosítjuk az alapvető gazdasági törvények (pl. az adó, a társasági, a cég-, a csőd-, a közbeszerzési törvény) stabilitását. A hatályos jogszabályokat és a jogalkalmazói gyakorlat megismerhetősége érdekében a bírósági döntéseket ingyenesen és könnyen kereshetően tesszük hozzáférhetővé a nyilvánosság számára, és erre kötelezzük az önkormányzati jogalkotókat is. Általában véve is biztosítani kívánjuk a joghoz való egyenlő hozzáférés lehetőségét.

11. SZEMÉLYTELENÍTÉSI REVÍZIÓ A JOGRENDSZERBEN

Hatályon kívül helyezzük a kiemelt beruházási törvényt. Olyan felülvizsgálatot indítunk el a teljes jogrendszert illetően, amely a szankcionáló, engedélyező és támogatást nyújtó állami, önkormányzati funkcióknál visszaszorítja az egyszemélyi döntéseket és a személytelenebb, normatív folyamatokat erősíti. Megszüntetjük a saját hatáskörben megállapítható hatósági díjszabási rendszert.

Az egyedi mérlegeléssel biztosított jelentős gazdasági előny tipikus esete, amikor a kormány kiemelt jelentőségűvé minősít egy beruházást. A 2006 tavaszán MSZP-Fidesz egyetértéssel meghozott törvény a mindenkori kormány diszkrecionális jogkörébe utalja, hogy rendeleti úton egy-egy milliárdos beruházás számára az engedélyeztetési eljárások gyorsaságából és egyszerűsítéséből fakadó versenyelőnyt biztosítson. Ez a megoldás – a fejlesztéspolitikai károk mellett – megengedhetetlen korrupciós nyomás alá helyezi a kormányt, és ellehetetleníti az állampolgárok részvételi jogát, szűkíti e beruházásoknál az átláthatóságot. A törvényhozás 2011-12-ben tovább fokozta a nyújtható közigazgatási előnyök mértékét, és gyakorlatilag politikai befolyás alá helyezte az eljáró hatóságokat. Ezért kezdeményezzük a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény hatályon kívül helyezését.

A teljes magyar jogrendszer olyan átfogó revízióját indítjuk el, amely a szankcionáló, támogató, engedélyező állami-önkormányzati funkciók ellátásánál csökkenti az egyszemélyi döntések, mérlegelési lehetőségek súlyát, és erősíti a személytelenebb, normatív folyamatokat. Egyetlen példa: a parkolási, közlekedési szabályszegések bizonyítékként elkészülő képfelvételek egyidejűleg egy központi archívumban is rögzítésre kerülnek.

Előírjuk, hogy minden engedélyezési, tanúsítványkiadási eljárást online formában rögzíteni és fontosabb paramétereit statisztikai elemzésre módot adó adatbázisokban tárolni és archiválni kell. Az ilyen adatbázisok léte és fenntartása már önmagában csökkenti a korrupciós kínálatot (hiszen minden tranzakciót visszamenőleg ellenőrizhetővé tesz). Az ügyintézés a legtöbb helyen még „papíralapon” történik Magyarországon. Ezzel együtt, párhuzamosan olyan online rendszereket kell kifejleszteni és kiépíteni, amelyek a hivatali ügymenetről tájékoztatást adnak és lehetővé teszik az ügyfélforgalom, engedélyezési eljárások stb. elemzését. Az adatok tárolásánál szükséges és lehetséges megoldás a kliens oldal teljes körű anonimitása. A statisztikai elemzéseket nyilvánossá kell tenni.

Érvényesítjük, hogy a hatósági és közbeszerzési eljárásokban (l. 5. pont) valóban ne lehessen többé olyan tényről, körülményről igazolást, nyilatkozatot kérni az ügyféltől, amelyre vonatkozóan bármely állami (önkormányzati) szerv információval rendelkezik. Kiszámítható, előre látható ügymenetet biztosítunk a magyar közigazgatásban, és biztosítjuk a jog alatti hivatali szabályok, ügymenetek nyilvánosságát és áttekinthetőségét (l. 4. pont) is.

12. A KÖVETKEZMÉNYNÉLKÜLISÉG FELSZÁMOLÁSA

A kormány kötelességévé kívánjuk tenni, hogy a közvélemény számára évente, úgynevezett „fehér könyvben” tárja fel és mutassa be a megelőző év közbizalmat gyengítő ügyeinek valós hátterét.

Ma Magyarországon a tényleges korrupciós helyzetnél is nagyobb probléma a vélt korrupciós helyzetek tisztázatlansága. Ciklusról ciklusra felmerülnek olyan, a politikai elitet komoly visszaélésekkel vádoló „ügyek” a nyilvánosságban, amelyek tisztázására még a következő ciklusban sem kerül sor. A tényleges elkövetők a hírek gyors avulásában, a felejtésben, a közvélemény megemelkedett ingerküszöbében bíznak. Ez a folyamat alapvetően ássa alá a demokratikus intézményekbe vetett bizalmat! Elemi érdeke valamennyi jogkövető polgárnak, hogy a politikai elitről napvilágot látott „ügyek” – így vagy úgy – nyugvópontra kerüljenek: vagy az nyerjen bizonyosságot, hogy a híreszteléseknek semmi alapjuk sincs, vagy a magyar politikai elit érintett tagjai éppúgy viseljék a visszaélések törvényes következményeit, ahogyan ezt például Franciaországban, Olaszországban láthattuk.

Szakítani fogunk a következmény nélküliség hagyományával! Ezt a korrupciós helyzetekhez kapcsolódó szankciók szigorítása és következetes alkalmazása, valamint a feltárás hatékonyságának növelése biztosíthatják, azonban a korrupciós ügyekről való – nem kormányzati kom-

munikációs célokat célzó – tájékoztatás is kiemelkedően fontos. Ehhez egyrészt a vélhetően elévülési időn belül lévő esetekben (Gripen-ügy, Strabag-ügy és más túlárzott közbeszerzések, a Közgép, a Publimont, illetve a Simicska- és a Nyerges-birodalom más cégeinek közbeszerzési ügyei, az állami és önkormányzati szféra hirdetési, szponzorálási és támogatási gyakorlata stb.) minden törvényes eszközzel kezdeményezzük és segítjük a nyomozó hatóságok munkáját. Ugyanezt tesszük az ellenőrzési szervekkel; uniós források érintettsége esetén az európai uniós ellenőrzésért felelős szervek, míg külföldi szereplők érintettsége esetén az adott állam nyomozó hatóságainak támogatásával. Másrészt a rendelkezésre álló információk alapján „fehér könyvben” tárjuk a nyilvánosság elé az elmúlt két évtized közbizalmat rongáló ügyeinek hátterét. Harmadrészt előírjuk a mindenkori kormány számára, hogy évente „fehér könyvben” adjon számot a megelőző évben a sajtóban a kormányzati tevékenységet illetően felmerült korrupciógyanús ügyek hátteréről, valamint az elkövetett, bírósági szakba került és jogerős elítéléssel végződött bűncselekményekre vonatkozó statisztikai adatokról.

Antikorrupciós 12 pont – 2.0

Felelős kiadó:

LMP Országgyűlési Képviselőcsoport, dr. Schiffer András frakcióvezető

Készült:

Az LMP tagjai, szakértői és szimpatizánsai részvételével. Köszönjük a közreműködő szakértők és szervezetek munkáját!

Olvasószerkesztő: Moldován László

Nyomdai kivitelezés: HVG Press

2012. november

MINDEN JOG FENNTARTVA!

ÖKOPOLITIKAI KÖZPOLITIKAI TANULMÁNYOK 2.

www.lehetmas.hu/tanulmanyok



ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐCSOPORT

LMP Országgyűlési Képviselőcsoport,

1358, Budapest, Széchenyi rakpart 19.

Telefon: (+36) 1 / 782 7120

info@lehetmas.hu

www.lehetmas.hu

A Lehet Más a Politika (LMP) civil gyökerű és alulról szerveződő parlamenti párt, mely 2010 óta képviseli az ökopolitikai értékrendet az Országgyűlésben és az önkormányzatokban.

Alapelveink a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság, a morális alapokon nyugvó méltányosság és igazságosság, valamint a társadalom aktív bevonása és részvétele a távlati és napi döntések előkészítésében és meghozatalában.