EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.2.3.
COM(2014) 38

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

AZ EURÓPAI UNIÓ ANTIKORRUPCIÓS JELENTÉSE

I. Bevezetés

A jelentés szakpolitikai háttere és célkitűzései

A korrupció súlyos károkat okoz a gazdaság és a társadalom egészének. A világ számos országa szenved a mélyen meggyökerezett korrupciótól, amely akadályozza a gazdasági fejlődést, gyengíti a demokráciát és károsítja a társadalmi igazságosságot és a jogállamiságot. Ezzel a helyzettel szemben az EU tagállamai sem védettek. A korrupció – bár jellege és terjedelme országonként változó – valamennyi tagállamot érinti. Káros hatással van a jó kormányzásra, a közpénzek gondos kezelésére és a versenypiacokra. Szélsőséges esetekben aláássa a polgárok demokratikus intézményekbe és eljárásokba vetett bizalmát.

Ez a jelentés az EU tagállamain belüli korrupciót, valamint a korrupció megelőzése és leküzdése érdekében tett lépéseket elemzi. Célja a Bizottság, a tagállamok, az Európai Parlament és egyéb érdekeltek részvételével zajló vita indítása, a korrupcióellenes munka segítése, valamint az európai szintű segítségnyújtás lehetséges módjainak meghatározása.

A korrupció megelőzéséhez és leküzdéséhez szükséges jogi és intézményi megoldások legtöbbje ugyan létezik az uniós tagállamokban, az elért eredmények azonban uniós szinten nem kielégítőek. A korrupcióellenes szabályok végrehajtása nem mindig következetes, a rendszerszintű problémák kezelése nem elég hatékony, az érintett intézményeknek pedig nincs mindig elegendő kapacitása e szabályok érvényre juttatására. A konkrét eredmények még mindig jelentősen elmaradnak a kinyilvánított szándékoktól, és gyakran tűnik úgy, hogy nincs meg a valódi politikai akarat a korrupció felszámolására.

Az e téren megvalósuló uniós szerepvállalás biztosítása érdekében a Bizottság 2011 júniusában elfogadta a korrupció elleni uniós küzdelemről szóló közleményt,[1] amelyben létrehozta az uniós antikorrupciós jelentés intézményét. Ennek célja az e területen tett tagállami erőfeszítések nyomonkövetése és értékelése, annak elősegítése érdekében, hogy erőteljesebb politikai szándék alakuljon ki a korrupcióval szembeni eredményes fellépést illetően. Ez az első ilyen jelentés; a további jelentések kétévente fognak megjelenni.

Ez a jelentés a korrupció tág fogalommeghatározását alkalmazza – „hatáskörrel való visszaélés személyes haszon érdekében" –, a nemzetközi jog forrásaival összhangban.[2] Ezért konkrét korrupciós cselekmények mellett azon intézkedéseket is tárgyalja, amelyeket a tagállamok kifejezetten a jogszabályban meghatározott korrupciós cselekmények megelőzése vagy szankcionálása érdekében hoznak meg; megemlít továbbá olyan különböző területeket és intézkedéseket is, amelyek hatással vannak a felmerülő korrupció kockázatára és e kockázat csökkentésének lehetőségeire.

A jelentés az egyes tagállamok szempontjából különös jelentőséggel bíró, kiválasztott kulcskérdésekre összpontosít. A jelentés bemutatja a bevált módszereket és a hiányosságokat, és megjelöli azokat a lépéseket, amelyek segítségével a tagállamok hatékonyabban fognak tudni fellépni a korrupció ellen. A Bizottság tudatában van annak, hogy e kérdések némelyike a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Annak biztosítása azonban közös uniós érdek, hogy valamennyi tagállam hatékony korrupcióellenes politikát folytasson, és hogy az EU e

1 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:HU:PDF

2 Különösen az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezménye, valamint az Európa Tanács korrupcióellenes jogi aktusai, köztük a korrupció elleni küzdelem húsz irányelvéről szóló (97)/24 határozat, a köztisztviselők magatartási kódexeiről szóló, R (2000) 10. ajánlás és a politikai pártok finanszírozásával és a választási kampányokkal kapcsolatos korrupció elleni közös szabályokról szóló, R (2003)4. ajánlás.

munka során támogassa a tagállamokat. A jelentés ezért az egész EU-ban elő kívánja mozdítani a magas szintű korrupcióellenes normák érvényesülését. Az EU-ban észlelt problémák – és bevált módszerek – kiemelése révén a jelentés egyúttal biztosítja a korrupcióellenes normák EU-n kívüli terjesztésére irányuló uniós erőfeszítések hitelességét.

A korrupció gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális dimenzióval is bíró, összetett jelenség, amelynek felszámolása nem egyszerű. A hatékony szakpolitikai válasz nem korlátozódhat egy egységes intézkedéscsomagra; univerzális megoldás nem létezik. A jelentés ezért az egyes tagállamok nemzeti összefüggéseiben vizsgálja a korrupciót, és javaslatot tesz az egyes tagállamokat leginkább érintő kérdések nemzeti szintű kezelése tekintetében.

A jelentés módszertanára vonatkozó további magyarázat a mellékletben található.

A szélesebb szakpolitikai háttér

A **pénzügyi válság** tovább növelte az európai polgárokra és kormányaikra nehezedő nyomást. Az Európán belül és világszerte felmerülő, jelenlegi gazdasági nehézségekre tekintettel erősebb garanciákra van szükség a közkiadások sértetlenségét és átláthatóságát illetően. A polgárok elvárják – gazdasági válság és költségvetési megszorítások idején pedig különösen igénylik –, hogy az EU fontos szereplőként segítse a tagállamokat a törvényes gazdaság szervezett bűnözéssel, pénzügyi és adócsalással, pénzmosással és korrupcióval szembeni védelme terén. A becslések szerint önmagában a korrupció évi 120 milliárd eurójába kerül az EU gazdaságának, ami majdnem eléri az Európai Unió éves költségvetését.[3]

Az Európa 2020 stratégia **az EU** jelen évtizedre vonatkozó **növekedési stratégiája** az intelligens, fenntartható és inkluzív gazdaság előmozdítása, valamint annak elősegítése érdekében, hogy az EU-ban és annak tagállamaiban magas foglalkoztatási arány és termelékenység valósuljon meg, és erősödjön a társadalmi kohézió. A kutatások szerint az Európa 2020 stratégia sikere olyan intézményi tényezőktől is függ, mint a jó kormányzás, a jogállamiság és a korrupció megfékezése.[4] A korrupció elleni küzdelem hozzájárul az EU globális versenyképességéhez. Ezzel összefüggésben a korrupcióellenes intézkedések számos tagállam tekintetében kaptak kiemelt figyelmet az európai szemeszter keretében – ez a gazdaságpolitikai koordináció éves ciklusa, melynek során a tagállamok gazdasági és strukturális reformprogramjainak részletes elemzésére, valamint országspecifikus ajánlások elfogadására kerül sor. Általánosságban a közigazgatás hatékonyságának javítása segítheti a korrupcióhoz kapcsolódó kockázatok enyhítését – különösen, ha nagyobb átláthatósággal párosul. Az európai ipar „reneszánszáért" 2014 januárjában elfogadott bizottsági közlemény ezért kiemeli, hogy a magas színvonalú közigazgatás nagy jelentőséggel bír az EU növekedési stratégiája szempontjából.[5]

A jelentés felépítése

---

3 A korrupció teljes gazdasági költsége nehezen számítható ki. Az idézett adat a szakosított intézmények és szervek – így például a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara, a Transparency International, az ENSZ „Globális Megállapodás" elnevezésű kezdeményezése és a Világgazdasági Fórum – 2009-es, „Clean Business is Good Business" (A tiszta üzlet tiszta haszon) című közös kiadványában foglalt becsléseken alapul, melyek szerint a korrupció globális szinten a GDP 5 %-át teszi ki. Lásd még a korrupció elleni uniós küzdelemről szóló, 2011. június 6-i bizottsági közleményt: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:HU:PDF .

4 A közigazgatás tökéletesítése az uniós tagállamok versenyképessége érdekében (2011–2012).: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/

5 COM(2014)14.

Az uniós antikorrupciós jelentés mind a 28 tagállamra kiterjed. A jelentés az alábbiak szerint épül fel:

I. **Bevezetés**, amely bemutatja a szakpolitikai hátteret és célkitűzéseket.

II. A korrupció érzékeléséről és a korrupcióval kapcsolatos tapasztalatokról 2013-ban készített **Eurobarométer felmérések** eredményei.

III. **Horizontális fejezet,** amely bemutatja a korrupcióval kapcsolatos uniós tendenciákat, emellett összefoglalja a legfontosabb megállapításokat. Az egyes tagállamok jövőbeli lépéseire vonatkozó következtetések és javaslatok (csak) az adott országra vonatkozó fejezetben szerepelnek.

IV. **Tematikus fejezet,** amely egy uniós szinten különös jelentőséggel bíró, átfogó kérdésre összpontosít. A mostani, első jelentés középpontjában a közbeszerzések témaköre áll, amely kulcsfontosságú a belső piac szempontjából, emellett széles körű uniós szabályozás vonatkozik rá, és jelentős korrupciós kockázatokkal jellemezhető. A fejezet a nemzeti közbeszerzési rendszereken belüli korrupcióval és korrupcióellenes intézkedésekkel foglalkozik.

V. **Módszertani melléklet,** amely bemutatja a jelentés előkészítését, valamint a kiválasztott módszereket és azok korlátait.

VI. **Országfejezetek** mind a 28 tagállamra vonatkozóan. E fejezetek nem mutatják be kimerítő jelleggel a korrupcióval kapcsolatos kérdéseket és a korrupcióellenes intézkedéseket, hanem olyan kiválasztott kulcsproblémákat emelnek ki, amelyek beazonosítása az adott országra vonatkozó egyedi értékelés alapján, a nemzeti háttér kellő figyelembevételével történt.

a) **Bevezetés,** amely aktuális adatok alapján vázolja a korrupcióval kapcsolatos általános helyzetet, és kiválasztott – például az észlelésre vonatkozó – mutatószámokat, valamint tényeket, trendeket, nehézségeket és fejleményeket mutat be a korrupcióval és a korrupcióellenes intézkedésekkel kapcsolatban.

b) **Hangsúlyos kérdések**. Minden ország vonatkozásában több probléma azonosítására és elemzésére került sor. Bár a középpontban a sérülékeny és a javítandó területek állnak, az elemzés előre tekint, és kiemeli a helyes irányba mutató terveket és intézkedéseket, valamint a további figyelmet igénylő kérdéseket. Kiemeli továbbá azokat a bevált módszereket, amelyekből a többi tagállam ösztönzést meríthet. A hangsúlyos kérdések nem korlátozódnak a tematikus fejezetben vizsgált témakörökre (közbeszerzés). Egyes országfejezetek azonban külön elemzik a közbeszerzést is; mégpedig azon országok esetében, ahol a közbeszerzéseket illetően jelentős problémákat állapítottak meg.

Az egyes országfejezetek hangsúlyos kérdéseinek kiválasztása a következő megfontolásokon alapul:

- a probléma súlyossága és hatása az adott ország korrupcióhoz kapcsolódó egyéb nehézségeihez viszonyítva;

- a szakpolitikák tágabb körére tovagyűrűző lehetséges hatás mértéke (például a közbeszerzések ellenőrzése terén felmerülő jelentős hiányosságok, amelyek a közpénzek jogellenes felhasználásának jelentős kockázatával járnak), valamint

- építő jellegű, konkrét jövőbeli lépések lehetséges előirányzása.

Következő lépések és nyomon követés

Az egyes országfejezetekben meghatározott, további figyelmet igénylő kérdések a Bizottság azon intézkedések azonosítására irányuló szándékát tükrözik, amelyek valószínűleg **többletértékkel** szolgálnak a korrupció megelőzésével és leküzdésével kapcsolatos, megoldatlan kulcskérdések rendezése terén. Ezek az intézkedések az egyes országok helyzetéhez és szükségleteihez igazodnak. Konkrétak és célzottak – anélkül azonban, hogy túlságosan részletekbe mennének –, és céljuk, hogy kézzelfogható gyakorlati változásokhoz vezessenek. A jelentés szükség esetén támaszkodik **a más korrupcióellenes jelentéstételi mechanizmusok** – nevezetesen az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) és az OECD – **által már megfogalmazott**, a tagállamok által maradéktalanul még nem követett **ajánlásokra**, és maga is alátámasztja ezeket.

A jelentés nyomon követése érdekében a Bizottság építő és előremutató jellegű vitát kíván indítani a korrupció elleni fellépés leghatékonyabb módjairól, különös tekintettel a további figyelmet igénylőként meghatározott szempontokra. A Bizottság reméli, hogy a tagállamok, az Európai Parlament, a nemzeti parlamentek, a magánszektor és a civil társadalom aktív részvételével zajló, széles körű vita fog kialakulni a korrupcióellenes intézkedésekről, és maga is tevékenyen részt kíván venni az egyeztetésekben, uniós és tagállami szinten egyaránt.

Emellett a Bizottság **kölcsönös tapasztalatcsere-programot** kíván bevezetni a tagállamok, a helyi nem kormányzati szervezetek és egyéb érdekeltek között a bevált módszerek meghatározása, a korrupcióellenes szakpolitikák hiányosságainak orvoslása, az ismeretek bővítése vagy képzések nyújtása érdekében. Ezeket az erőfeszítéseket össze kell kapcsolni a jelentésben szereplő, figyelmet igénylő kérdésekkel, és meg kell könnyíteni a nyomon követést. A kölcsönös tapasztalatcsere-program a jelentés elfogadása után fog elindulni, a beérkezett visszajelzések és az érdekeltekkel – az e program által orvosolható konkrét szükségletek tárgyában – folytatott egyeztetések alapján.

Szándéka szerint a Bizottság gondosan elemezni fogja az első jelentéssel kapcsolatos visszajelzéseket, rá fog világítani a lehetséges hiányosságokra és hibákra, és le fogja vonni a második jelentéshez szükséges tanulságokat. Ehhez majd a módszertant is felül kell vizsgálni, és új korrupciós mutatók kialakításának lehetőségét is fontolóra kell venni.

A jövőbeli munka egyebek mellett ki fog terjedni az ezen első jelentésben javasolt intézkedések végrehajtásának vizsgálatára és a tapasztalatcsere-program értékelésére.

II. A korrupció érzékeléséről és a korrupcióval kapcsolatos tapasztalatokról készített Eurobarométer felmérés eredményei

Az Európai Unió antikorrupciós jelentésének előkészítése során, 2013 elején két Eurobarométer felmérést végeztek: 1) az Eurobarométer tematikus felmérést,[6] valamint 2)

6 A tagállamok teljes lakossága körében, a népesség méretétől függően 1000 vagy 500 fős válaszadói mintán, személyes adatfelvétel segítségével kétévente készített felmérés. 2013. február végén és március elején összesen 27 786 személy

egy, az üzleti szférára fókuszáló „gyorsfelmérést”.[7] A Transparency International által közzétett korrupcióérzékelési index (CPI index)[8] a legtöbb ország esetében többnyire megfelel az Eurobarométer felmérés során megkérdezettek által adott válaszoknak.

Összevetve az Eurobarométer tematikus felmérés adatait – elsősorban a korrupció elterjedtségére vonatkozó általános benyomások, másodsorban pedig a csúszópénz fizetésével kapcsolatos tényleges elvárások (a vesztegetéssel kapcsolatos személyes tapasztalatok) adatait –, egyértelművé válik, hogy a tagállamok eltérő módon jellemezhetők.

Dánia, Finnország, Luxemburg és Svédország esetében a válaszok pozitív benyomásokról és kevés vesztegetéssel kapcsolatos tapasztalatról árulkodnak. Az ezen országokból származó válaszadók ritkán tettek említést arról, hogy csúszópénz fizetését várták tőlük (az esetek kevesebb mint 1 %-ában), és az uniós átlagnál lényegesen kevesebben gondolják azt, hogy a korrupció széles körben elterjedt (20 %, 29 %, 42 %, illetve 44 %). Az **Egyesült Királyság** esetében az 1115 válaszadó közül mindössze 5 személytől várták el csúszópénz fizetését (kevesebb mint 1 %), ami a legjobb eredmény egész Európában; ugyanakkor a korrupcióérzékelési adatok azt mutatják, hogy az egyesült királyságbeli válaszadók 64 %-a szerint a korrupció elterjedt az országban (az uniós átlag 74 %).

Az olyan országokban, mint **Németország, Hollandia, Belgium, Észtország és Franciaország**, bár a válaszadók több mint fele szerint általánosan elterjedt jelenség a korrupció, kevés embernek kellett ténylegesen csúszópénzt fizetnie (körülbelül 2 %). Ezek az országok a Transparency International indexén is a jól teljesítők között szerepelnek. **Ausztria e csoporthoz hasonló jellemzőkkel rendelkezik**, azzal az eltéréssel, hogy valamivel több válaszadó (5 %) számolt be arról, hogy csúszópénz fizetését várták tőle.

Egyes országokban – így **Magyarországon (13 %), Szlovákiában (14 %) és Lengyelországban (15 %)** – viszonylag sokan tettek említést megvesztegetéssel kapcsolatos személyes tapasztalataikról, de ezek egyértelműen néhány ágazatra koncentrálódtak. Ezekben az országokban a vesztegetési esetek zöme egyetlen ágazatban – konkrétan az egészségügyben – jelentkezik. Nyilvánvaló, hogy az egészségügy szerkezeti problémái ösztönzést adnak arra, hogy a betegek csúszópénzt fizessenek az orvosi személyzet számára. Ugyanis mindegyik említett országban az derül ki a részletes válaszokból, hogy a legtöbben az egészségügyre hivatkoztak, míg az összes többi intézményt vagy ágazatot (pl. a rendőrséget, a vámhivatalt, a politikusokat, az ügyészségeket stb.) a válaszadók kevesebb mint 1 %-a nevezte meg. A szélesebb értelemben vett korrupciót általánosan elterjedtnek tartják ezekben az országokban (Lengyelországban 82 %, Magyarországon 89 %, Szlovákiában pedig 90 %).

(reprezentatív minta) vett részt ebben a felmérésben, amely többek között a korrupció általános érzékelésére, a korrupcióra vonatkozó személyes tapasztalatokra, valamint az előnyök és ajándékok megítélésére terjedt ki. Bár 2007 óta minden második évben elvégzik az Eurobarométer felméréseket, a Bizottság 2013-ban úgy döntött, hogy e jelentés igényeihez igazítja a kérdéseket. Ezért a korábbi évekkel való bármely összehasonlítást óvatosan kell kezelni. A jelentés teljes szövege elérhető az alábbi internetcímen: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

7 Az EU28 hat ágazatára kiterjedő, telefonos felmérést – az úgynevezett Eurobarométer gyorsfelmérést – 2013-ban végezték el első alkalommal, február 18. és március 8. között. Az energiaágazatban, az egészségügyben, az építőiparban, a feldolgozóiparban, a távközlési és a pénzügyi szektorban tevékenykedő vállalatokat kérték fel véleményük kifejtésére (minden vállalatméret tekintetében). A jelentés teljes szövege elérhető az alábbi internetcímen: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

8 A Transparency International évente közzéteszi a korrupcióérzékelési indexet (CPI index): http://cpi.transparency.org/cpi2013/.

Bizonyos országokban – így **Portugáliában, Szlovéniában, Spanyolországban és Olaszországban** – a megvesztegetés ritkának tűnik, a szélesebb értelemben vett korrupció viszont komoly aggodalomra ad okot: viszonylag kevés válaszadó állította, hogy csúszópénz fizetését kérték vagy várták tőle az elmúlt 12 hónapban. Bár a vesztegetéssel kapcsolatos személyes tapasztalatok látszólag ritkák (1–3 %), a közelmúltbeli politikai botrányok, valamint a pénzügyi és gazdasági válság olyan erőteljesen rányomják a bélyegüket a korrupció érzékelésére, hogy ez a válaszadók általános korrupciós helyzettel kapcsolatos negatív benyomásaiban is tükröződik (90, 91, 95, illetve 97 %).

A következő országok eredményei a korrupció érzékelésével és az arra vonatkozó tényleges tapasztalatokkal kapcsolatos pontszámok tekintetében is lemaradást mutatnak: **Horvátország, a Cseh Köztársaság, Litvánia, Bulgária, Románia és Görögország.** Ezekben az országokban 6 % és 29 % között van azoknak a válaszadóknak az aránya, akik arról számoltak be, hogy csúszópénz fizetését kérték vagy várták tőlük az elmúlt 12 hónapban, míg 84 %-tól 99 %-ig terjed azok aránya, akik szerint a korrupció általánosan elterjedt a hazájukban. Horvátország és a Cseh Köztársaság a jelek szerint valamivel kedvezőbb képet nyújt, ugyanis kissé jobb pontszámot ért el a csoport többi országához képest.

A fentiekben nem említett országok (vagyis Lettország, Málta, Írország, Ciprus) semelyik tényező tekintetében sem mutatnak az uniós átlagtól jelentősen eltérő eredményeket.

Uniós szinten a válaszadók háromnegyede (76 %) gondolja úgy, hogy a korrupció széles körben elterjedt a hazájában. A következő országok válaszadói gondolják a legnagyobb valószínűséggel, hogy a korrupció elterjedt jelenség: Görögország (99 %), Olaszország (97 %), Litvánia, Spanyolország és a Cseh Köztársaság (mindegyik 95 %). **Az európaiak negyede (26 %) – szemben a 2011-es Eurobarométer felmérésben kimutatott 29 %-kal – gondolja úgy, hogy személyesen érinti a mindennapi életében megjelenő korrupció.** Azt, hogy a korrupció személyesen érinti őket, a legnagyobb valószínűséggel Spanyolországban és Görögországban (egyaránt 63 %), Cipruson és Romániában (egyaránt 57 %), valamint Horvátországban (55%); a legkisebb valószínűséggel pedig Dániában (3 %), Franciaországban és Németországban (egyaránt 6 %) nyilatkozták az emberek. **Nagyjából minden tizenkettedik európai (8 %) állítja, hogy az előző 12 hónapban korrupciós esetet tapasztalt vagy lett annak tanúja.** A válaszadók leginkább Litvániában (25 %), Szlovákiában (21 %) és Lengyelországban (16 %), legkevésbé pedig Finnországban és Dániában (egyaránt 3 %), Máltán és az Egyesült Királyságban (egyaránt 4 %) számolnak be a korrupcióval kapcsolatos tapasztalatról, vagy arról, hogy ilyen esetnek voltak tanúi.

Az európaiak mintegy háromnegyede (73 %) szerint gyakran a megvesztegetés és a kapcsolatok mozgósítása a legkönnyebb módja annak, hogy hozzájussanak országuk bizonyos közszolgáltatásaihoz. Ez a meggyőződés Görögországban (93 %), Cipruson (92 %), Szlovákiában és Horvátországban (egyaránt 89 %) a legelterjedtebb. **2011-hez hasonlóan az európaiak mintegy kétharmada 67 %) vélekedik úgy, hogy a politikai pártok finanszírozása nem kellően átlátható és ellenőrzött.** Leginkább a spanyolországi (87 %), görögországi (86 %) és a cseh köztársaságbeli (81 %), legkevésbé pedig a dániai (47 %), az egyesült királyságbeli (54 %), a svédországi (55 %) és a finnországi (56 %) válaszadók fogadják el ezt az álláspontot. **Az európaiak közel negyede (23 %) egyetért azzal, hogy kormányuk hatékony erőfeszítéseket tesz a korrupció leküzdésére;** körülbelül negyedük (26 %) szerint hazájukban elégendő sikeres büntetőeljárás van ahhoz, hogy visszatartsák az embereket a korrupt gyakorlatoktól.

Az üzleti szektorra fókuszáló gyorsfelmérés esetében az országonkénti eredmények megdöbbentő különbségeket mutatnak: 89 százalékpont az eltérés a korrupció legmagasabb

(Görögország: 99%) és legalacsonyabb (Dánia: 10%) érzékelt mértéke között. (Ugyanez az eredmény – 20% szemben a 99%-kal – tükröződik a fent bemutatott Eurobarométer tematikus felmérésben.) Egy kivételével az összes görögországi válaszadó meg van győződve arról, hogy a korrupció széles körben elterjedt Görögországban.

Európai szinten a vállalatok több mint négytizede szerint jelent problémát a korrupció üzleti tevékenységük során, ami a politikai zsákmányrendszerre és a nepotizmusra is igaz. Amikor kifejezetten azt a kérdést tették fel számukra, hogy a korrupció *problémát jelent-e üzleti tevékenységük során*, az építőipari ágazat 50%-a, és a távközlési/IT vállalatok 33%-a válaszolt úgy, hogy a problémát komoly mértékűnek érzékeli. **Minél kisebb az adott vállalat, annál gyakrabban jelent problémát a korrupció és a nepotizmus üzleti tevékenysége során.** A korrupciót leginkább az alábbi országokban tevékenykedő vállalatok tekintették problémának üzleti tevékenységük során: Cseh Köztársaság (71%), Portugália (68%), Görögország és Szlovákia (egyaránt 66%).

III. E jelentés legfontosabb megállapításai

Az egyedi országelemzések a korrupcióval kapcsolatos problémák és a korrupció megfékezésére szolgáló mechanizmusok székes körét tárták fel. Utóbbiak közül voltak olyanok, amelyek hatékonynak bizonyultak, mások pedig nem hoztak eredményeket. Mindazonáltal megállapíthatóak bizonyos közös jellemzők akár az Unió egészén, akár a tagállamok egyes csoportjain belül is. Az országelemzések azt mutatják, hogy a hiányos ellenőrzési mechanizmusok és kockázatkezelés miatt a tagállamokban különösen jellemző a közbeszerzések korrupciós befolyásolhatósága. A következő szakaszban bemutatjuk a korrupciós kockázatok értékelését, a helyes és a helytelen közbeszerzési gyakorlatokat is ideértve.

Ez az összefoglaló áttekinti azokat a legfontosabb kérdéseket, amelyeket az országokkal foglalkozó fejezetek részletesebben tárgyalnak. E kérdéseket négy témakörbe csoportosítottuk (A. Politikai dimenzió, B. Kontrollmechanizmusok és megelőzés C: Szankcionálás, D. Kockázati területek), bár a vizsgált kérdések sokrétűsége miatt lehetnek bizonyos átfedések ezek között. Részletesebb háttér-információk és elemzések találhatók az egyes országokkal foglalkozó fejezetekben.

A. A politikai dimenzió

A korrupcióellenes politikák kiemelt kezelése

A legtöbb tagállam politikai ütemtervében jobban láthatóvá váltak az antikorrupciós politikák. A pénzügyi válság felhívta a figyelmet az integritási kérdésekre és a döntéshozók elszámoltathatóságának kérdésére. A legtöbb, súlyos gazdasági nehézségekkel küzdő tagállam elismerte a korrupcióhoz kapcsolódó problémák súlyosságát, és antikorrupciós programokat dolgozott ki (vagy dolgoz ki) az e bűncselekménnyel, és a közpénzek jogellenesen felhasználásával kapcsolatos kockázatok kezelésére. Egyes tagállamok gazdasági kiigazítási programjai a korrupció elleni politikákkal összefüggő kifejezett követelményeket is tartalmaznak. Az antikorrupciós politikák – ha formálisan nem is kapcsolódnak kiigazítási programhoz – kiegészítik a kiigazítási intézkedéseket, különösen azokban az országokban, amelyekben súlyos problémát jelent a korrupció. A gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere keretében a korrupció elleni hatékony küzdelemre vonatkozóan is születtek ajánlások.

E jelentés nem abból a feltételezésből indul ki, hogy az átfogó korrupcióellenes stratégiák nélkülözhetetlenek a korrupció megelőzéséhez és az ellene folytatott küzdelemhez. Mindazonáltal aggodalomra okot adó problémának bizonyult, hogy egyes – rendszerszintű korrupciós problémákkal küzdő – tagállamok hosszú ideje nem rendelkeznek antikorrupciós stratégiákkal, ugyanis az ilyen típusú problémák kezelése központi szintű, átfogó és koordinált megközelítést igényel. Néhány szóban forgó tagállamban nemrégiben fogadták el a nemzeti antikorrupciós stratégiát, más országokban viszont továbbra sincs ilyen stratégia. Egyes tagállamokban a civil társadalom, valamint a végrehajtás és a felügyelet terén tevékenykedő számos állami és autonóm intézmény aktív részvételével lefolytatott nyilvános konzultációkat követően, a korábbi stratégiai programok hatásvizsgálataira épülő antikorrupciós stratégiákat fogadtak el, amit pozitív előrelépésként említettünk, azzal a fenntartással, hogy ezek eredményeinek majd a végrehajtási szakaszban kell megmutatkozniuk.

A legtöbb, súlyos korrupciós kihívással küzdő tagállam bonyolult és kifinomult jogi és intézményi keretet, valamint több célzott stratégiát és programot hozott létre. Azonban ezek önmagukban véve nem feltétlenül hoznak kézzelfogható eredményeket. Viszont szemmel láthatóan csökkent a korrupció más olyan tagállamokban, amelyek nem rendelkeznek vonatkozó szabályozással vagy stratégiai programokkal. Ez a megelőzési rendszereknek, a közszolgáltatásokat nyújtókra és igénybevevőkre vonatkozó gyakorlatoknak, hagyományoknak, illetve egyes esetekben az átláthatóság magas szintű normáinak köszönhető.

Politikai elszámoltathatóság

A válság által kiváltott társadalmi tiltakozó mozgalmak nem pusztán a gazdasági és szociálpolitikák ellen, hanem a politikai elit integritására és elszámoltathatóságára irányultak. A nagy nyilvánosságot kapott korrupciós botrányok, a politikusok közpénzekkel való visszaélései vagy etikátlan magatartása táplálta a közvélemény elégedetlenségét és hozzájárult a politikai rendszerrel szembeni bizalomvesztéshez.

A politikai integritás sok tagállamban súlyos problémát jelent. A politikai pártokon, illetve a központi vagy helyi szintű választott testületeken belüli magatartási kódexek inkább a szabály alóli kivételnek számítanak. Ahol létrehoztak ilyen kódexet, ott is gyakran hiányoznak a hatékony felügyeleti mechanizmusok vagy az egyértelmű szankcionálási szabályok, így ritkán kerül sor visszatartó erejű büntetések alkalmazásra. Egyes esetekben a nem kellő elszámoltathatóság azt az érzetet kelti, hogy a politikai elit szinte büntethetetlen.

Bizonyos tagállamokban nem pusztán a közvélemény csökkenő bizalma kelt aggodalmat, hanem a nemzetközi viszonylatban megmutatkozó reputációs kockázat is. Ennek következtében a tagállamok jelenleg sokkal inkább kiemelt prioritásként kezelik a korrupció elleni küzdelmet; lényeges intézkedéseket tesznek vagy radikális reformokat jelentenek be.

Egyes tagállamokban súlyos problémaként emeltük ki, hogy átpolitizálódott a központi vagy regionális/helyi szintű közigazgatás középvezetői és alacsonyabb beosztásainak betöltése. Az ilyen gyakorlatok növelik korrupcióra való hajlamot és az összeférhetetlenség kockázatát, gyengítik a kontrollmechanizmusokat és kihatnak a közigazgatás egészének hitelességére.

A választott tisztviselők korrupcióért viselt felelőssége

Alapvető kihívást jelent az antikorrupciós politikák tekintetében, hogy nem létezik a „tisztviselő” fogalmának olyan összehangolt, uniós szintű meghatározása, amely a választott

tisztviselőket is magába foglalná. A Bizottság 2012-ben az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló javaslatot[9] terjesztett elő, amely tartalmazza a tisztviselő – a jogalkotási tisztséget betöltő személyeket is felölelő – fogalmát. A javasolt irányelvre vonatkozóan a Tanácsban[10] és az Európai Parlamentben[11] folytatott tárgyalások azt mutatják, hogy a választott tisztviselők által elkövetett korrupció büntethetőségére irányuló javasolt meghatározás nem rendelkezik támogatással. A Bizottság véleménye szerint azonban az Unión belüli közös megközelítés érdekében szükség van a választott tisztviselők korrupciós bűncselekményekért viselt büntetőjogi felelősségének egyértelmű összehangolására.

A politikai pártok finanszírozása

A tapasztalatok szerint a korrupció hátterében meghúzódó tágabb problémák egyikét a politikai pártok finanszírozása jelenti. Az illegális pártfinanszírozással kapcsolatos, kiterjedt közelmúltbeli korrupciós ügyek során egyes tagállamokban politikusok is érintettek voltak Több tagállamban észleltek szavazatvásárlást és a választók jogtalan befolyásolásának egyéb formáit is.

A GRECO pártfinanszírozásra vonatkozó értékelései érzékelhető hatást gyakorolnak e terület jogi és – bizonyos mértékben – intézményi keretének reformjára. Néhány kivételtől eltekintve a legtöbb tagállam nemrég módosította pártfinanszírozási jogszabályát és erősítette az átláthatósági – köztük az adományokra vonatkozó – normákat. Két tagállamban nem korlátozzák a névtelen adományokat. E tagállamok egyikében a politikai pártok pénzügyi kimutatásait nem kötelező közzétenni. Ugyanakkor a legfontosabb politikai pártok önkéntes megállapodást kötöttek a pénzügyi átláthatóság biztosítása céljából. Ezenfelül küszöbön áll a pártfinanszírozási jogszabály módosításainak elfogadása, amelyek arra irányulnak, hogy eleget tegyenek a GRECO ajánlásainak. A másik szóban forgó tagállam nem jelentett be terveket jogszabályának a GRECO-ajánlásokat követő további módosítására. Egy további tagállam nemrég felülvizsgálta pártfinanszírozási jogszabályát, azonban hiányosságok maradtak fenn az adományok felső határértékei, az állami vállalatok általi szponzorálására vonatkozó szabályozás, a felügyeleti mechanizmusok és a szankcionálási hatáskörök tekintetében.

Megfelelően szabályozott és átlátható pártfinanszírozási rendszer – Finnország

Finnország 2010-ben módosította a politikai pártokról szóló törvényt, figyelembe véve a GRECO által megfogalmazott valamennyi ajánlást. Finnország korábban csupán korlátozott mértékben szabályozta a politikai pártok finanszírozását. Az új jogi keret célja a választáson induló képviselőjelöltek, a politikai pártok, valamint a politikai pártokhoz kapcsolódó egyéb jogalanyok átlátható finanszírozásának biztosítása. A törvény – a jogalkotói szándéknak megfelelő alkalmazás esetén – lényegesen javítja majd a politikai finanszírozás átláthatóságát. A GRECO szerint Finnország példája más országoknak is ösztönzést adhat.

Egyes esetekben a politikai pártok szigorították integritási normáikat, és szankciókkal sújtották vagy kizárták korrupciós botrányba keveredetett tagjaikat. Egy tagállamban komoly előrelépéseket állapítottak meg a parlamenti rendszer átláthatósága és elszámoltathatósága

9 COM (2012) 363.
10 Lásd a 2013. június 3-i általános megközelítést, a 10232/13. sz. tanácsi dokumentum.
11 Lásd a Jogi Bizottság A7-0000/2013. sz. véleményét.

terén. Mindazonáltal az integritási válaszlépések még az ilyen példaszerű politikai elszámoltathatósággal rendelkező országokban sem váltak általános gyakorlattá.

Komoly hiányosságok maradtak fenn a pártfinanszírozás felügyelete tekintetében. A közelmúltbeli jogalkotási reformok hatásának még a jövőben kell megmutatkoznia. Gyakran előfordul, hogy egy joghézag orvoslása (például az adományok átláthatóvá tétele és az adományokra vonatkozó felső határértékek bevezetése) után a jelek szerint más joghézagok keletkeznek (pl. kedvezményeskölcsön-programok, szakaszokban történő adományozási formák, a politikai pártokhoz kötődő alapítványok vagy egyéb jogalanyok nem kellő felügyelete stb.). A proaktív felügyelet és az illegális pártfinanszírozás visszatartó erejű szankcionálása még ma sem általános gyakorlat az Unióban, és fokozottabb erőfeszítésekre van szükség a következetes végrehajtás érdekében.

B. Kontrollmechanizmusok és megelőzés

A megelőzési politikák alkalmazása

A megelőzési politikák számos különféle kérdésre kiterjednek, mint például az egyértelmű etikai szabályok, a figyelemfelhívó intézkedések, az integritási kultúra kiépítése a különböző szervezeteken belül, a legfelsőbb szintű szigorú állásfoglalás az integritással kapcsolatos kérdésekben, a hatékony belső kontrollmechanizmusok, az átláthatóság, a közérdekű adatokhoz való egyszerű hozzáférés, a közintézmények teljesítményének értékelésére szolgáló hatékony rendszerek stb. A korrupció megelőzését célzó intézkedések tekintetében jelentős különbségek vannak a tagországok között. Egyes országokban a mostanáig széttagolt megelőzési politikák nem hoztak meggyőző eredményeket. Más országokban a hatékony megelőzés elősegítette, hogy az ország hosszú ideje „tiszta ország” hírében álljon. Bár az utóbbi országokban a korrupciót nem tekintik alapvető problémának, aktív és dinamikus integritási és megelőzési programok működnek, amelyeket a legtöbb központi és helyi hatóság prioritásnak tekint. Más tagállamokban hosszú ideje kisebb problémának tartják a korrupciót, így nem vállalnak aktív szerepet az átfogó megelőzési intézkedések előmozdítása terén.

A közszektor integritásának tevékeny előmozdítása – Hollandia

A holland közigazgatás tevékenyen elősegíti az integritást, az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. A Belügyi és Királysági Kapcsolatok Minisztériuma által létrehozott, a Közszektor Integritását Elősegítő Hivatal (BIOS) független intézmény, amely ösztönzi és támogatja a közszektort az integritási politikák kialakítása és végrehajtása terén.

Emellett sok holland város és település valósít meg olyan helyi integritási politikát, amely javította az integritási ügyek felderítését (ez az adat a 2003-as 135-ről 2010-ben 301-re nőtt). Az elmúlt 20 évben kifejlődött helyi integritási politikák a helyi kormányzás szerves részévé váltak.

Külső és belső kontrollmechanizmusok (a bűnüldözésen kívül)

A kontrollmechanizmusok fontos szerepet játszanak a köztestületeken belüli korrupció megelőzése és felderítése terén. Egyes tagállamokban komoly terhet jelent a bűnüldöző és ügyészségi szervek vagy a korrupció elleni hivatalok számára, hogy az országban kizárólag az ő feladatuknak tekintik a korrupcióelleni küzdelmet. Bár az említett intézmények tevékenysége kiemelkedően fontos, a mélyen meggyökeresedett korrupció nem küzdhető le

olyan átfogó megközelítés nélkül, amelynek célja a központi és helyi szintű közigazgatás egészére kiterjedő megelőzési és kontrollmechanizmusok megerősítése.

Egyes számvevőszékek kiemelkedő szerepet játszanak az antikorrupciós reformok keresztülvitelében. Néhány tagállamban a számvevőszék aktívan lép fel, értesítve más érintett hatóságokat a korrupciógyanús esetekről. Egyes országokban a számvevőszék felelős a pártok és a választási kampányok finanszírozásának ellenőrzéséért is. Ugyanakkor ezen intézmény aktív tevékenységéhez nem járul regionális és helyi szintű, hatékony belső és külső kontroll.

A belső kontroll több tagállamban gyenge és koordinálatlan (különösen helyi szinten). A kézzelfogható és tartós korrupcióellenes eredmények érdekében ezeket meg kell erősíteni, és hathatós megelőző politikákkal kell kiegészíteni.

Vagyonnyilatkozat

Az érzékeny beosztást betöltő tisztviselők vagyonnyilatkozata olyan gyakorlatot jelent, amely hozzájárul a köztisztviselők elszámoltathatóságának megszilárdításához, fokozott átláthatóságot biztosít és elősegíti az esetleges jogalap nélküli gazdagodási, összeférhetetlenségi és összeegyeztethetetlenségi esetek felderítését, valamint a lehetséges korrupt gyakorlatok feltárását és kivizsgálását.

A választott tisztviselők vagyonnyilatkozatával kapcsolatos megközelítések a jelentős mennyiségű információ nyilvánosságra hozásának előírásától,[12] a korlátozott nyilvánosságra hozatalra vagy a vagyonnyilatkozat mellőzésére vonatkozó politikákig terjednek. Egyes ágazatok hivatásos köztisztviselői esetében a vagyonnyilatkozat lehet az egyik módja az összeférhetetlenségi problémák elkerülésének. Az említett eltérő megközelítések ellenére az az általános tendencia figyelhető meg, hogy egyre szigorúbb vagyonnyilatkozati követelmények vonatkoznak a köztisztviselőkre. Néhány olyan tagállam, amely hagyományosan nem rendelkezett vagyonnyilatkozatra vonatkozó szabályozással, a közelmúltban vezetett be ilyen rendszereket vagy jelentette be azok bevezetését.

Fontos kérdést jelent a nyilatkozatok ellenőrzése. Egyes tagállamokban a vagyonnyilatkozatok felügyeletével megbízott szervek korlátozott hatáskörrel és eszközökkel rendelkeznek. Más országokban kevés jel utal a szóban forgó szabályok aktív végrehajtására vagy érvényesítésére. Néhány országban terhet jelent a bonyolult ellenőrzési rendszer, ami kihat annak hatékonyságára. A tagállamok közül néhányban találunk példát alapos ellenőrzésre: ezekben az országokban olyan szakosított, független antikorrupciós/integritási hivatalok végeznek érdemi ellenőrzéseket, amelyek rendelkeznek az ahhoz szükséges hatáskörrel és eszközökkel, hogy adatbázisok széles körében (adóigazgatás, cégjegyzék stb.) ellenőrizzék az érintett köztisztviselők vagyonának eredetét, hogy kiszűrjék az esetleges pontatlan nyilatkozatokat.

Összeférhetetlenségi szabályok

Az összeférhetetlenség olyan helyzetet tükröz, amikor a köztisztviselő magánérdekből jár el vagy kíván eljárni, illetve ennek látszatát kelti.[13] Ezért az összeférhetetlenség kérdését az

12 A vagyonnyilatkozat nem automatikusan jelent közzétételt, amelynek lehetőségét az adatvédelmi jog alapján kell mérlegelni. A vagyonnyilatkozati rendszereket alkalmazó tagállamok némelyike nem tesz közzé valamennyi vagyonnyilatkozatot. Előírják azonban, hogy a köztisztviselő nyújtson be részletes vagyonnyilatkozatot a megfelelő hatóságoknak.

13 Az Európa Tanács olyan helyzetként határozta meg az összeférhetetlenséget, „amelyben a köztisztviselő olyan magánérdekkel rendelkezik, amely befolyásolja vagy befolyásolni látszik hivatali kötelességének pártatlan és objektív

antikorrupciós okmányok és felülvizsgálati mechanizmusok – így az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezménye (UNCAC), a GRECO és az OECD – széles körének alkalmazási területébe belefoglalták.

Az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok és szankciók eltérőek az EU-n belül. Egyes tagállamok a választott és kinevezett köztisztviselők széles körét lefedő, kifejezetten e kérdést szabályozó jogszabállyal, valamint az ellenőrzések elvégzésével megbízott szakosított hivatalokkal rendelkeznek. Az ellenőrzés szintje tagállamonként változik: egyes országokban független hivatalok felügyelik az összeférhetetlenséget, de korlátozott kapacitással rendelkeznek ahhoz, hogy az egész országban eljárjanak ezekben a helyzetekben, és nem megfelelően ellenőrzik döntéseik végrehajtását; más országokban etikai bizottságot bíznak meg az ilyen ellenőrzésekkel, amely jelentést tesz a Parlamentnek; a parlamenti képviselők ellenőrzését egyes esetekben parlamenti bizottság, illetve bizonyos egyéb esetekben az összeférhetetlenség és a vagyonnyilatkozatok ellenőrzésének végrehajtásával megbízott – habár gyakran korlátozott kapacitással és szankcionálási hatáskörrel rendelkező – bizottság végzi. Az érdemi ellenőrzések gyakran formálisak és adminisztratív ellenőrzésekre korlátozódnak. Gyakran hiányoznak az érdemi ellenőrzésekhez szükséges kapacitások és eszközök.

A legtöbb általánosan felmerülő konkrét nehézség abból ered, hogy ritkák és enyhék a választott tisztviselőkre alkalmazandó szankciók. A különböző választott testületek magatartási kódexeit – amennyiben azok kiterjednek az összeférhetetlenségre – általában nem kísérik visszatartó erejű szankciók. A pártfegyelem és az önkontroll nem feltétlenül elég hatékony ebben a vonatkozásban. Továbbá az összeférhetetlenségi helyzetekben megkötött vagy végrehajtott szerződések vagy eljárások megsemmisítése, illetve a becsült károk megtérítése gyakran megmarad az általános polgári jogi szabályozás keretében, és a gyakorlatban nem kerül sor ezek hatékony végrehajtására.

Sok tagállamban – különösen helyi szinten – ismétlődő jelenség a döntéshozatal, a közpénzek elosztása és a közbeszerzés terén megnyilvánuló összeférhetetlenség. Ez a jelentés e tekintetben azon tagállamok a regionális és helyi szintű kihívásait elemzi, amelyekben az ilyen problémák súlyosabbnak látszanak. A regionális és a helyi közigazgatások között (esetenként jelentős) eltérés van, továbbá nem jön létre következetes megközelítés az erre vonatkozó minimumszabályok megállapítása és a tudatosság erősítése tekintetében. Az uniós tagállamokban főszabály szerint nem rendelik büntetni az összeférhetetlenséget. Egy tagállamban bűncselekménnyé nyilvánították az összeférhetetlenséget, bár a büntetőeljárások sikere még nem kimutatható. Egy másik tagállamban szintén bűncselekménnyé nyilvánították az összeférhetetlenség bizonyos formáit (vagyis a köztisztviselő által irányított vagy felügyelt tevékenységen belüli illegális érdekeltséget).

A köz- és a magánszektor közötti munkaerő-mobilitás alapvetően fontos a korszerű társadalom működéséhez, és komoly előnyökkel járhat mindkét említett ágazat számára. Ugyanakkor magában hordozza annak kockázatát, hogy a korábbi köztisztviselő nyilvánosságra hoz olyan, korábbi beosztásában tudomására jutott információkat, amelyeket nem volna szabad nyilvánosságra hoznia, továbbá, hogy a magánszektor korábbi alkalmazottai olyan közfeladatokat látnak el, amelyek miatt összeférhetetlenség alakul ki a

---

teljesítését", magánérdek alatt értve „a neki, családja, közeli hozzátartozói, barátai és a vele jelenleg, illetve korábban üzleti vagy politikai kapcsolatban álló személyek vagy szervezetek számára nyújtott bármely előnyt." Az összeférhetetlenség felöleli az ahhoz kapcsolódó – akár pénzügyi, akár polgári jogi – felelősséget is. Lásd a Miniszteri Bizottság (2000) 10. sz., a választott tisztviselők magatartási kódexéről szóló ajánlását a tagállamok számára: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf.

korábbi munkáltatóval szemben. Csupán néhány tagállamban kezelték kifejezetten ezt a helyzetet, és a végrehajtás gyakran hiányos.

C. Szankcionálás

Büntetőjog

A tagállamok jórészt kialakították a korrupció elleni büntetőjogi keretüket, amely megfelel az Európa Tanács, az ENSZ és az Unió normáinak. Egy tagállam nem ratifikálta az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezményét (UNCAC). A ratifikálás fő akadálya, hogy ebben a tagállamban a választott köztisztviselők a vesztegetésért nem viselnek büntetőjogi felelősséget.

Egyes tagállamok lényeges büntetőjogi és büntető eljárásjogi reformokat vezettek be vagy terveznek. A közös célkitűzés az eljárások felgyorsítása és hatékonyságuk növelése, valamint a korrupció elleni eszközök megerősítése (ideértve a bűncselekmények megfelelőbb meghatározását, egyes esetekben szigorúbb szankciók és gyorsított eljárásra vonatkozó rendelkezések alkalmazását). A jogszerű és jogellenes magatartás közötti vékony határvonal kijelölése folyamán egyes tagállamok továbbra is szűken állapítják meg a büntethetőség határait.

A **magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló 2003/568/IB kerethatározat** átültetésének minősége nem azonos a tagállamokban.[14] Különösen az aktív és passzív vesztegetés valamennyi elemének büntethetőségéről, valamint a jogi személyek felelősségéről szóló rendelkezések átültetése terén mutatkoznak hiányosságok. Még azon tagállamok vonatkozásában is kevés végrehajtással kapcsolatos információ áll rendelkezésre, amelyek átültették a kerethatározatot.

A korrupció elleni hivatalok hatékonysága

A tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy nemzeti feltételrendszerük – az országon belüli korrupció mértékétől és jellegétől, az alkotmányos és jogi kerettől, a hagyományoktól, az ország más politikáival fennálló kapcsolattól, az átfogó intézményi kerettől stb. – függően milyen intézményi struktúrák alkalmazását követeli meg a korrupció leküzdése érdekében.

Több tagállamban vannak olyan központi korrupcióellenes hivatalok, amelyek a megelőzés és a szankcionálás feladatkörét is ellátják, más országokban pedig kifejezetten a megelőzéssel foglalkozó korrupcióellenes hivatalok léteznek. Ezek között vannak olyanok, amelyek felhatalmazást kaptak a vagyon, az összeférhetetlenség, az összeegyeztethetetlenség és bizonyos esetekben a pártfinanszírozás ellenőrzésére is. Néhány további országban a korrupció elleni küzdelem szakosított bűnüldöző vagy ügyészségi szolgálatok feladata.

Mostanra általánosan elismertté vált, hogy a szakosított korrupcióellenes hivatalok létrehozása – akár a megelőzésre, akár a szankcionálása összpontosítják tevékenységüket – nem jelent általános gyógyírt. Az elért eredmények különbözőek. Az e jelentésben szereplő országelemzések azonban azt mutatják, hogy e hivatalok némelyike az adott ország korrupcióellenes reformjainak húzóerejévé vált.

---

14 COM(2011) 309 végleges, A 2011. június 6-i 2003/568/IB kerethatározat végrehajtásáról szóló második jelentés: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:HU:PDF.

Egyes korrupcióellenes hivatalok tartósabb eredményeket értek el, mint a többiek. A (rövid vagy hosszú távú) sikerüket befolyásoló tényezők közé tartoznak a következők: a függetlenség és a politikai beavatkozástól való mentesség garanciái, a munkatársak érdemeken alapuló kiválasztása és előmenetele, multidiszciplináris együttműködés az operatív csoportok között és más intézményekkel, az adatbázisokhoz és hírszerzési értesülésekhez való gyors hozzáférés, valamint a szükséges erőforrások és készségek biztosítása. Nem minden tagállamban biztosították következetesen mindezeket az elemeket.

A korrupcióellenes hivatalokkal kapcsolatos bevált gyakorlatok

A szlovén Korrupciómegelőzési Bizottság (CPC) megszilárdította szerepét, amely abban áll, hogy „antikorrupciós erőfeszítésekkel törekszik a jogállamiság fenntartása", amint azt a szlovén Alkotmánybíróság is elismerte. A CPC – a korlátozott erőforrások ellenére is – komoly végrehajtási eredményeket tud felmutatni, évente ugyanis több mint 1000 felülvizsgálatot és nyomozást végez. Az összes fontos politikai párt vezetőinek vagyonát és érdekeltségeit ellenőrizte, és nemrég felfedte a vagyonnyilatkozat tételére vonatkozó jogszabályok megsértésének eseteit, és fontos politikai szereplők állítólag tisztázatlan vagyonszerzését.

A romániai Országos Korrupcióellenes Igazgatóság (DNA). A DNA – amely a közepes és magas szintű korrupció elleni küzdelemre szakosodott ügyészségi hivatal – figyelemre méltó eredményeket tudott felmutatni a legmagasabb politikai szinten, a bíróságokon és más ágazatokban – például az adóigazgatásban, a vámhivatalnál, az energiaügyi, közlekedési, építőipari, egészségügyi stb. ágazatokban – jelentkező korrupcióval kapcsolatos vádak pártatlan kivizsgálása és a vádemelések terén. Az elmúlt hét évben a DNA több mint 4 700 gyanúsítottal szemben emelt vádat. A jogerős bírósági határozatok e vádak 90,25%-át megerősítették. Közel 1 500 vádlottat ítéltek el jogerős bírósági határozattal, akiknek közel fele rendkívül magas beosztású volt. Az említett eredmények kulcsa a DNA szervezete, amely a nyomozásokat irányító és felügyelő ügyészeken kívül ügyészségi nyomozókat, gazdasági, pénzügyi és IT szakértőket is felölel.

A korrupció megelőzéséért és leküzdéséért felelős lett iroda (KNAB) Lettországban és külföldön is jó hírnévre tett szert. Az iroda megelőzési, a nyomozati, oktatási – többek között párfinanszírozás-ellenőrzési – feladatokat is ellát. A KNAB a tárgyalási szakaszt előkészítő nyomozati szervként is eljár, továbbá felruházták a hagyományos rendőrségi jogkörökkel, valamint a banki és adózási adatbázisokba való betekintési joggal. A közelmúltban belső zavarok nehezítették az iroda tevékenységét.

Az Állami Főügyészségi Hivatalhoz csatolt horvát Korrupció és Szervezett Bűnözés Elleni Hivatal (USKOK) eredményeket ért el a megelőző jellegű nyomozások és a sikeres vádemelések terén, például magas szintű választott és kinevezett tisztviselőket érintő jelentős ügyekben is.

A központi spanyol szakosított antikorrupciós ügyészségi hivatal komoly eredményeket ért el a nyomozások és vádemelések tekintetében, ideértve a bonyolult illegális pártfinanszírozási hálózatokkal kapcsolatos vádakra is kiterjedő, magas szintű ügyeket. Katalónia Csalás Elleni Hivatala a korrupció és a csalás megelőzésére és kivizsgálására szakosodott regionális antikorrupciós hivatal, amely a maga nemében egyedülálló Spanyolországban. Célja a közpénzekkel való visszaélés megelőzése és kivizsgálása, feladata továbbá, hogy iránymutatást adjon más jogalanyok számára.

Egyes tagállamokban a politikusok ügyében nyomozó antikorrupciós hivatalok később közvetlen vagy közvetett nyomás alá kerülnek. E nyomás például a hivatal irányításának vagy

intézményi jog- és hatáskörének törvényességét kétségbe vonó nyilvános állításokban vagy annak másfajta megkérdőjelezésében nyilvánul meg. Fontos, hogy biztosítsák az említett antikorrupciós hivatalok feladatkörének folyamatos – indokolatlan nyomásgyakorlástól mentes – ellátásához szükséges garanciákat.

A bűnüldözés, az ügyészség és a bíróság kapacitása

A korrupció kivizsgálása tekintetében jelentősen eltérő az egyes tagállamokban a **bűnüldözési és az vádhatósági tevékenység** hatékonysága. A hatékonyság értékelése során többek között az alábbi tényezőket vettük figyelembe: a szervezetek által kezelni hivatott korrupció becsült mértéke és jellege, a megelőzési intézkedésekkel való egyensúly, a függetlenségük biztosítására irányuló politikai akarat, a rendelkezésükre álló kapacitás és erőforrások, a nyomozások potenciális akadályai, a bíróságok hatékonysága és különösen függetlensége stb. Az értékelést megnehezíti, hogy a legtöbb tagállamban nincsenek koherens statisztikai adatok a korrupciós bűncselekményekre vonatkozóan. Alig lelhető fel olyan pontos, naprakész és összesített statisztika, amely a korrupciós ügyekben folytatott eljárások valamennyi szakaszára kiterjed.

A szankciós intézkedések önmagukban nem elegendőek a korrupció hatékony megfékezéséhez. Mindazonáltal az igazságszolgáltatás visszatartó erejű büntetőjogi szankciók kiszabására való képessége fontos elrettentő szerepet tölt be, és világos jelzést jelent arra nézve, hogy nem tűrik el a korrupciót.

Egyes tagállamok különös hangsúlyt fektetnek a szankcionálásra, és a bűnüldözés válik a korrupció elleni erőfeszítések leginkább látható elemévé. Kimagasló eredményekről itt is azok a tagállamok számolhatnak be, ahol egészében (a korrupcióra szakosodott szolgálatokon kívül is) hatékonyan működik a vádhatóság. Egyes további tagállamokban ritka a sikeres védeljárás, vagy vontatottan haladnak a nyomozások.

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 függetlenségének biztosítékai és a magas szintű etikai normák elengedhetetlenek a korrupciós ügyekben objektív és pártatlan módon, jogosulatlan befolyásolástól mentesen igazságot szolgáltató, hatékony bíráskodáshoz szükséges keret biztosításához. Bizonyos tagállamokban problémaként jelentkezik a bűnüldözés és a vádhatóság függetlensége. Anélkül, hogy általános ítéletet mondanánk az egyes tagállamok alkotmányos, jogi és kulturális szerkezetét tükröző intézményi struktúrákról, melyek tekintetében különálló uniós szintű mechanizmusok és eljárások is érvényesülnek (nevezetesen az EU éves igazságügyi eredménytáblája, valamint a Barroso elnöknek az Unió helyzetéről szóló 2012-es és 2013-as beszédében bejelentett jogállami keret) –, különös aggodalmakat kelt, hogy a vádhatóságok és a bíróságok egyes esetekben politikai befolyásolás alá kerülnek a korrupciós ügyekben. Ennek példája többek között a korrupciós ügyekben eljáró vezető ügyészek kinevezésére, előmenetelésre vagy felmentésére vonatkozó eljárások átláthatatlan vagy egyéni mérlegelésen alapuló alkalmazása, valamint a korrupció elleni intézmények vagy vezetőik hitelességének aláásására tett kísérletek, amelyeket semmilyen nyilvánvaló objektív ok sem indokol. Egyes esetekben a politikai szereplők beleavatkoznak a korrupció elleni bűnüldöző ügynökségek irányításába és működésébe. Az egyes antikorrupciós intézmények számára biztosított széles hatáskör nem mindig párosul elszámoltathatósággal, ami azt a benyomást kelti, hogy ezek az intézmények elrettenhetnek a nagy horderejű ügyektől, vagy csak vitatható nyomozati módszereket alkalmaznak.

Nem létezik olyan egységes norma, amely mintának tekinthető a bűnüldöző és vádhatóságok vezetőinek kinevezési és felmentési eljárásai tekintetében. A legtöbb tagállamban a kormány kezében van a lehetőség, hogy meghozza ezeket a döntéseket, ami a politikai elszámoltathatóság mellett azt a helyzetet tükrözi, hogy a bűnüldözés és az ügyészség a végrehajtó hatalmi ághoz tartozik. Függetlenül attól, hogy milyen eljárást alkalmaznak, a folyamatnak hitelesnek és az érdemeken alapulónak kell lennie ahhoz, hogy elkerüljék a politikai részrehajlás látszatát, és lehetővé tegyék a rendőrség és az ügyészek számára a korrupció kivizsgálását, bárhol fedezik is fel azt.

Bizonyos tagállamokban gyengeségként mutattunk rá a bűnüldözés és az antikorrupciós hivatalok közötti hatékony koordináció hiányára is.

Az egyes országok elemzése kiemeli azokat az aggodalmakat, amelyek a korrupciós ügyeken dolgozó **bíróságok** integritására, valamint a bírói kar függetlenségére és integritására vonatkoznak, amit azoknak a korrupciós ügyeknek a mértéke és jellege is szemléltet, amelyekben a bírák és ügyészek is érintettek. Az egyik tagállamban létrehozott, korrupció elleni szakosított bíróság komoly kihívásokkal (sőt ideiglenes feloszlatással) szembesült, amelyek kihatottak stabilitására, valamint azon képességére, hogy meggyőző eredményeket mutasson fel.

A jelek szerint több tagállamban az igazságszolgáltatásnak nincs elég elszántsága és kapacitása a bonyolult vagy érzékeny korrupciós ügyek elintézéséhez. Egyes tagállamokban fennáll a korrupciós ügyek elévülésének kockázata, amennyiben a bírósági eljárások túlságosan hosszúnak és nehézkesnek bizonyulnak. Előfordulnak olyan helyzetek, amikor az eljárási szabályok gyakorlati alkalmazásának módja komoly késedelmet idéz elő, egyes esetekben azzal a céllal, hogy elkerüljék a bírósági eljárás lezárását.

Több tagállamban arra is rámutattak, hogy a bírósági ítéletek kevéssé visszatartó hatásúak, ugyanis a beszámolók szerint az a gyakorlat, hogy korrupció esetén gyakran felfüggesztett vagy enyhe szankciókat alkalmaznak. Más közelmúltbeli esetekben azonban a bíróságok visszatartó erejű szabadságvesztést szabtak ki korrupciós ügyekben.

Az egyik tagállamban döntő fontosságúnak tekintik a vizsgálóbíróságok szerepét a korrupciós ügyekkel kapcsolatos jogalkotási és intézményi reformok előrevitele tekintetében, az elemzés azonban kérdéseket vetett fel az eljárásaik időtartamát és a büntetőeljárásokra gyakorolt tényleges hatásukat illetően.

Meg kell jegyezni, hogy egyes tagállamokban gyakran eljárási hiányosságok akadályozhatják a korrupciós ügyek kivizsgálását. Ilyenek például a mentesség felfüggesztésére vonatkozó túlzott vagy homályos előírások, vagy azok hibás alkalmazása, továbbá olyan elévülési határidők, amelyek akadályozzák a bonyolult ügyek lezárását, különösen amikor ezek a banki adatokba való betekintésre vonatkozó hosszadalmas eljárásokkal vagy rugalmatlan szabályozással együtt jelennek meg, amelyek akadályozzák a pénzügyi nyomozásokat és a határokon átnyúló együttműködést.

D. Konkrét kockázati területek

Hétköznapi korrupció

A hétköznapi korrupció csak néhány tagállamban jelent széles körű problémát. Ezekben az országokban számos antikorrupciós kezdeményezésnek sem sikerült megfékeznie a hétköznapi korrupciót. Több olyan tagállamban, ahol évtizedekkel ezelőtt visszatérő

problémának tartották a hétköznapi korrupciót, sikerült előrehaladást elérni ezen a területen; ezt a korrupcióval kapcsolatos közvetlen tapasztalatokra vonatkozó felmérések is igazolják, amelyek pozitív tendenciákra világítanak rá, és ebben a tekintetben akár az uniós átlag fölé sorolják be ezeket az országokat. Annak ellenére, hogy általában véve ígéretes előrehaladás figyelhető meg a hétköznapi korrupció visszaszorítása terén, sok tagállam továbbra is küzd az egészségügyi ágazat kockázatot jelentő körülményeivel, ahol fennmaradtak a megkülönböztetett kezelés fejében adott nem hivatalos fizetések ösztönzői.

A regionális és helyi szintű korrupciós kockázatok

A korrupció kockázata regionális és helyi szinten magasabb, ahol a fékek és ellensúlyok, továbbá a belső ellenőrzés általában gyengébbek, mint központi szinten. A jó kormányzás és az antikorrupciós politikák hatékonysága tekintetében jelentős eltérések mutatkoznak egyes tagállamok között.[15]

Sok tagállamban a regionális önkormányzatok vagy helyi közigazgatási szervek (amelyek szintén jelentős erőforrásokat kezelnek) széles mérlegelési jogköréhez nem párosul megfelelő szintű elszámoltathatóság és kontrollmechanizmusok. Az összeférhetetlenség különösen helyi szinten okoz problémákat. Több erőfeszítésre van szükség az egyes régiókban és helyi közigazgatási szervek által alkalmazott helyes gyakorlatok megismertetéséhez, valamint ahhoz, hogy egyenlő feltételeket teremtsenek a helyi szintű választott és kinevezett tisztviselők számára, különösen az átláthatósági normák, a vagyonnyilatkozat, az összeférhetetlenség megelőzése és szankcionálása, valamint a közkiadások ellenőrzése tekintetében.

Pozitívum viszont, hogy helyi, illetve regionális szinten hatékony megelőzési gyakorlatok figyelhetők meg. Az egyik tagállamban több mint 200 regionális, helyi és megyei közigazgatási hivatalból álló hálózatot hoztak létre, amely együttműködik annak megelőzésében, hogy a korrupció és a maffia beszivárogjon az állami struktúrákba.

Kiválasztott veszélyeztetett ágazatok

Az elemzés több tagállamban rámutatott olyan ágazatokra, ahol különösen nagynak látszik a korrupció veszélye, és célzott válaszlépéseket sürgetett.

A <u>városfejlesztés és az építőipar</u> olyan ágazatok, amelyek esetében általában Unió-szerte magas a korrupció veszélye. A jelentés különösen korrupció-érzékeny területként azonosította ezeket az ágazatokat néhány olyan tagállamban, ahol sok korrupciós ügyben folyt vizsgálat és büntetőeljárás az elmúlt évek során. Az e területen fennálló veszélyekre reagálva az egyik tagállam szakosított ügyészi hivatalt hozott létre a környezeti tervezés és a városfejlesztés terén elkövetett számos bűncselekmény (például korrupció) leküzdésére. A <u>környezeti tervezést</u> korrupció-érzékeny területként emeltük ki egy tagállamban, ahol a korrupcióval és illegális pártfinanszírozással kapcsolatos vádak – különösen nagy méretű projektek esetében – a településrendezési engedélyek kiadását is érintették.

Az <u>egészségügy</u> ágazatát, ahol szintén általános korrupciós veszély tapasztalható – különösen a beszerzések terén és a gyógyszeriparban –, több tagállam esetében részletesebben elemeztük. Ezek az országok jelenleg stratégiákat és reformokat dolgoznak ki az egészségügyi korrupció leküzdésére. Mostanáig azonban kevés kézzelfogható eredmény

15 A (svédországi) göteborgi székhelyű Quality of Government Institute (a kormányzás minőségével foglalkozó intézet) megállapításai.

született. Továbbra is aggodalomra adnak okot az informális fizetések, valamint a közbeszerzések terén és a gyógyszeriparban jelentkező korrupció.

Az adóigazgatáson belüli korrupció, amit az egyik tagállamban súlyos problémaként emeltünk ki, célzott stratégiai válaszlépést igényel.

Összességében véve az említett tagállamok túlnyomó többsége nem rendelkezik koherens kockázatelemzési mechanizmusokkal, illetve a veszélyeztetett ágazatokban meglévő korrupció leküzdésére szolgáló szektorspecifikus stratégiákkal.

A pénzügyi szektor integritása és átláthatósága

A pénzügyi válságot követően gyakran felmerült, hogy a pénzügyi szektorban szigorúbb integritási és átláthatósági normákra van szükség. E jelentés több tagállam tekintetében is felveti ezeket a kérdéseket.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének egyik jelentése szerint a „nagy volumenű korrupciós ügyek" az offshore cégek és adóparadicsomok révén elkövetett adócsaláshoz kapcsolódnak.[16] A jelentés említést tesz a Világbank[17] és az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC) ellopott javak visszaszerzésével kapcsolatos kezdeményezésről, amely 150 nagy volumenű korrupciós ügyet vizsgált, és közvetlen összefüggést állapított meg, a magas rangú tisztviselők által elkövetett, nagyméretű korrupció, valamint az ellopott javak homályos fedőcégek, alapítványok és trösztök révén történő elrejtése között. Emellett említést tett az ellopott javak kinyomozásának és felkutatásának útjában álló akadályokról, amelyeket a tényleges tulajdonosra vonatkozó információk hiánya és a több országra kiterjedő, kifinomult vállalati struktúrák alkalmazása idéz elő.

A Parlamenti Közgyűlés ugyanezen jelentése egy tagállamot említ az Európa Tanács azon tagjai között, amelyek „védelemben részesítik vagy eltűrik az offshore rendszer többé-kevésbé megkérdőjelezhető pénzügyi és jogi szabályozását". A szóban forgó tagállam a közelmúltban bejelentette a banki adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó jogi keretének felülvizsgálatára irányuló terveit.

Egy másik tagállamban a pénzügyi szektort – köztük jelentős bankokat – érintő viták, amelyek olyan kérdésekre vonatkoztak, mint a kamatlábak rögzítése, a felelőtlen és spekulatív hitelezés, valamint a kellő gondosság elmulasztása, aggodalmat keltettek a szabályozással és a meglévő szabályok érvényesítésével kapcsolatosan. Széles körben tárgyalták azt is, hogy milyen szerepet töltenek be a bankok a pénzmosás elősegítésében vagy lehetőségének megteremtésében. A bejegyzett társaságok tulajdonosainak hozzáférhető nyilvántartására vonatkozó tervek hozzájárulhatnak az átláthatóság javításához.

Egy másik tagállam kötelezettséget vállalt bankfelügyeletének és szabályozási keretének, valamint a pénzmosással szembeni biztosítékoknak az erősítésére.

Külföldi vesztegetés

Azok a tagállamok, amelyek határaikon belül hatékonyan fellépnek a korrupcióval szemben, gyakran kihívásokkal küzdenek vállalataik külföldi magatartása tekintetében, különösen olyan országok esetében, ahol a korrupciós gyakorlatok általánosan elterjedtek. Az OECD szigorú

16 http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN.
17 http://star.worldbank.org/star/.

nyomon követést végez ezen a területen, és rendszeres értékeléseiben egyaránt kiemeli a bűnüldözés megfelelő és kevésbé kielégítő eredményeit. Több tagállamban helyes gyakorlatok alakultak ki a külföldi vesztegetési ügyeket kiemelten kezelő, jelentős számú sikeres büntetőeljárást és súlyos szankciót illetően, vagy a korrupció – különösen a külföldi vesztegetés – megelőzésére és büntetőeljárás alá vonására szolgáló jogi és eljárási eszközök erősítését szolgáló, átfogó vesztegetési törvény közelmúltbeli elfogadása tekintetében.

A belföldi és külföldi vesztegetés leküzdésének szilárd jogszabályi kerete – az Egyesült Királyság vesztegetésről szóló törvénye

A 2010-es vesztegetésről szóló törvény, amely 2011. július 1-jén lépett hatályba, a világ legszigorúbb vesztegetésellenes szabályozásával rendelkező országai közé emeli az Egyesült Királyságot. A törvény nem csupán a kenőpénz fizetését és elfogadását, és a külföldi tisztviselő megvesztegetését nyilvánítja bűncselekménnyé, hanem a büntetőjogi felelősséget azokra a kereskedelmi szervezetekre is kiterjeszti, amelyek nem előzik meg a nevükben elkövetett vesztegetést. A területen kívüli joghatóságra vonatkozó előírások lehetővé teszik a Serious Fraud Office (Súlyos Csalások Felderítésével és Kivizsgálásával Foglalkozó Hivatal) számára, hogy büntetőeljárást folytasson az Egyesült Államokban jelen lévő bármely vállalattal vagy ahhoz kapcsolódó személlyel szemben, még akkor is, ha a vállalat székhelye külföldön található. A kereskedelmi szervezetek mentesülnek a büntetőjogi felelősség alól, ha megfelelő eljárásokkal rendelkeznek a vesztegetés megelőzéséhez.

A Hivatal által összeállított, a törvényt kísérő, kereskedelmi vállalatoknak szóló útmutató elősegíti az új jogalkotási keret megismertetését, valamint gyakorlatias útmutatást ad a vállalkozásoknak (esettanulmányokat is beleértve) a vesztegetés megelőzése, illetve felderítése tekintetében a törvény alapján rájuk háruló kötelezettségekről. Az útmutató – a korábbi OECD ajánlásnak megfelelően – világossá teszi, hogy a hálapénzeket illegális kenőpénznek kell tekinteni, és szempontokat nyújt a vállalkozásoknak a vendéglátás és a vesztegetés álcázott formáinak egymástól való elkülönítéséhez.

A Hivatal tág hatáskörrel rendelkezik a súlyos és bonyolult csalási esetek, így a korrupció felderítésére és büntetőeljárása alá vonására. Bizonyos körülmények között a Hivatal a korábbi útmutatóknak megfelelően fontolóra veheti polgári jogi visszafizetési felszólítás és egyezség alkalmazását.

Az OECD kritikát fogalmazott meg más tagállamokkal szemben, mivel azok nem kellő mértékben vagy egyáltalán nem vonják büntetőeljárás alá a külföldi vesztegetést, és nem foglalkoznak a vállalataikat külföldön érő korrupciós kockázatokkal.

Állami vállalatok

Egyes tagállamokban, ahol nem egyértelműek a jogszabályok, és az átpolitizáltság akadályozza az érdemen alapuló kinevezéseket és a közérdek érvényesülését, nem ritkák a hiányosságok az állami vállalatok felügyelete terén sem. Továbbá nincsenek kellő korrupcióellenes biztosítékok vagy mechanizmusok az összeférhetetlenség megelőzésére és szankcionálására. Kevéssé átlátható a pénzeszközök elosztása, valamint bizonyos esetekben az említett vállalatok szolgáltatásvásárlása. Az állami vállalatokhoz köthető állítólagos pénzeszközökkel való visszaélés, korrupt gyakorlatok és pénzmosás ügyében a közelmúltban folytatott nyomozások azt jelzik, hogy ezen a területen jelentős korrupcióval összefüggő kockázatok mutatkoznak, valamint gyenge az ellenőrzés és a megelőzés.

Néhány tagállam esetében a jelentés kiemeli, hogy a korrupció kockázatait esetleg növelő gyorsított privatizációs eljárások tekintetében nagyobb átláthatóságra és hatékonyabb ellenőrzésre van szükség.

A korrupció és a szervezett bűnözés közötti kapcsolat

Azokban a tagállamokban, ahol a szervezett bűnözés komoly problémát jelent, gyakran a korrupcióval segítik azt. Az egyik tagállamban több állítólagos, központi vagy regionális szintű illegális pártfinanszírozási ügy szervezett bűnözői csoportokhoz is kapcsolódott. Ezekben a tagállamokban továbbra is aggodalomra adnak okot a szervezett bűnözői csoportok, a vállalkozások és a politikusok közötti összefonódások, különösen regionális és helyi szinten, valamint a közbeszerzés, az építőipar, a karbantartási szolgáltatások, a hulladékgazdálkodás és más ágazatok terén. A kutatás szerint egy másik tagállamban a szervezett bűnözés minden szinten, így a politikában is befolyást gyakorol. A politikai korrupciót gyakran a hatalomhoz való közvetlen vagy közvetett hozzájutás eszközének tekintik; a kutatás szerint a feketegazdaság aránya ebben az országban a legmagasabb az uniós tagállamok között. Amint a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség Europol által elvégzett, 2013. évi értékelése is hangsúlyozta; összességében megállapítható, hogy a korrupció a szervezett bűnözői csoportok állami és magánszektorba történő beszivárgásának eszközeként továbbra is komoly veszélyforrást jelent.

E. Háttér

Több olyan háttérszempont is van, amelyek – bár önmagukban nem feltétlenül kapcsolódnak a korrupcióhoz – hatást gyakorolhatnak arra, hogy a környezet mennyire nyit utat a korrupció előtt. Az e területekre vonatkozó hatékony politikák hatásaként beszűkülhet a korrupció lehetősége.

Átláthatósági politikák és információszabadság

A nyitottság és az átláthatóság visszatartó hatást fejthet ki a korrupció tekintetében, és visszaélések bekövetkezése esetén hozzájárulhat azok feltárásához. Jóllehet a legtöbb tagállam megfelelő jogszabályokkal rendelkezik ezen a térén, néhány másik országban pedig folyamatban van a jogszabályok elfogadása, az átláthatósági normákat mégis eltérő mértékben hajtják végre. Az egyik tagállam olyan online alkalmazást fejlesztett ki, amely áttekintést nyújt a közszektor valamennyi árukkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos kiadásáról (*lásd még a közbeszerzésekről szóló szakaszt*). Emellett részletes adatokat szolgáltat valamennyi állami tulajdonban lévő és állami irányítás alatt álló vállalat igazgatósági és felügyelő testületéről és éves beszámolójáról.

Egyes tagállamokban a hatékony antikorrupciós politikák részint a hagyományos nyitottságból és átláthatóságból, valamint az iratok nyilvánosságra hozatalából erednek.

Előrelépés az átlátható közigazgatási döntéshozatal felé – Görögország

Egy 2010-ben elfogadott törvény[18] *valamennyi közintézményt kötelez döntéseinek – köztük a közbeszerzésekkel kapcsolatos döntések – online közzétételére. 2010. október 1-jétől minden*

18 3861/2010. sz. törvény

közintézmény, szabályozó hatóság és helyi önkormányzat köteles feltölteni határozatait az internetre a „Tisztánlátás" (diavgeia – διαύγεια) elnevezésű program segítségével.[19] *A közigazgatási intézmények határozatai nem hajthatók végre, ha nem töltötték fel azokat a Tisztánlátás program weboldalaira. Kizárólag azokat a határozatokat mentesítik e kötelezettség alól, amelyek érzékeny személyes adatokat és/vagy nemzetbiztonsági információkat tartalmaznak. Minden iratot digitális aláírással, és automatikusan egyedi iktatási számmal látnak el. Ha eltérés van a Hivatalos Közlönyben és a Tisztánlátás weboldalain közzétett szöveg között, akkor az utóbbi érvényesül. A megkötött közbeszerzési szerződéseket szintén közzéteszik.*

A visszaélést bejelentő személyek védelme

A megfelelő visszaélés-bejelentési mechanizmusok – amelyek törvényes keretet adnak az esetleg szabálytalanságnak vagy akár jogellenes cselekménynek minősülő tevékenységekre vonatkozó bejelentések hivatalos formába öntését lehetővé tévő, közigazgatáson belüli eljárásoknak – elősegíthetik a korrupcióhoz (és más területekhez is) szervesen hozzátartozó felderítési problémák leküzdését. A visszaélések bejelentése azonban nehézségekbe ütközik, mivel az érintettek saját szervezetük keretein belül általában vonakodnak bejelentést tenni, és megtorlástól tartanak. E tekintetben kulcsfontosságú az egyes szervezeteken belül az integritás kultúrájának kiépítése, a tudatosság fokozása, valamint olyan hatékony védelmi mechanizmusok létrehozása, amelyek bizalmat ébresztenek a potenciális bejelentőkben.[20]

A lobbitevékenység átláthatósága

Kívánatos, hogy a közszféra döntéshozatalának összetett világában a közigazgatási szervek folyamatos párbeszédet folytassanak a külső érdekeltekkel. Minden érdekelt félnek lehetőséget kell adni véleménye kifejtésére, ezt azonban átlátható módon kell megtenni. Mivel a lobbitevékenység magában hordozhatja a korrupció és a szabályozó foglyul ejtésének veszélyét, kívánatos, hogy jogszabályi formában vagy a lobbisták önkéntes nyilvántartása révén keretet szabjanak e tevékenységnek.

Az ilyen mechanizmusok elősegíthetik a hatóságok és a külső érdekeltek közötti kapcsolat tisztaságát és átláthatóságát. Ennek révén pedig hozzájárulhatnak a korrupció veszélyének csökkentéséhez. Mostanáig viszonylag kevés tagállamban történt előrehaladás ezen a területen, bár néhány további tagállam megkezdte a jogszabály vagy szabályozás elfogadására irányuló eljárást, vagy új mechanizmusok bevezetésének lehetőségéről tárgyal.

19 http://diavgeia.gov.gr/en.

20 A Transparency International egy uniós társfinanszírozású projekt keretében az egész EU-ra kiterjedő összehasonlító elemzést végzett a visszaélést bejelentő személyek védelmének jogi keretéről, lásd:http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu .

IV. Közbeszerzés

A. Az uniós keretek általános áttekintése

Az uniós közbeszerzési piac mérete

A közbeszerzések jelentős elemét képezik az Unión belüli nemzeti gazdaságoknak. Az Unió GDP-jének körülbelül ötödét költik el minden évben a közigazgatási szervek és a közjogi intézmények termékek, építési beruházások vagy szolgáltatások beszerzésére.[21] Ezen összérték körülbelül 20%-a olyan azon értékhatárokat meghaladó közbeszerzési eljárást jelent, amelyek felett az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazandók. A Bizottság az uniós értékhatárt meghaladó ajánlati felhívások összértékét körülbelül 425 milliárd euróra becsülte 2011-ben.[22]

Az antikorrupciós politikák jelentősége a közbeszerzési eljárásokban

Tekintettel a közbeszerzési eljárásokból származó pénzáramlásra és egy sor más tényezőre, ezen a területen korrupciós gyakorlatok jelentkezhetnek. Egy, a körbeszerzésekről és korrupcióról végzett 2008-as kutatás szerint a korrupt gyakorlatok eredményeként egy adott szerződés esetében akár 20% és 25% közötti többletköltségek is jelentkezhetnek, amelyek egyes esetekben akár a szerződés összköltségének 50%-t is elérhetik.[23] Ahogy arra az OECD Integritási alapelvek a közbeszerzések terén c. tanulmánya is rámutatott, „*a közbeszerzési eljárások gyenge irányítása akadályozza a piaci versenyt és a közigazgatás által az árukért és szolgáltatásokért fizetett ár emelkedéséhez vezet, így közvetlen kihatással van a közkiadásokra és így az adófizetők pénzére. Az érintett pénzügyi érdekek, valamint a köz- és magánszektor közötti szoros együttműködés a közbeszerzéseket erősen kockázatos területté teszik. […]*’[24]

Az Unión belül a közbeszerzések területén jelentkező korrupció meghatározásáról és csökkentéséről szóló 2013-as felmérés arra a következtetésre jutott, hogy 2010-ben a korrupció közvetlen költségei nyolc tagállamban[25] 1,4–2,8 milliárd euróra rúgtak mindössze öt ágazat közbeszerzései (közúti és vasúti szállítás; víz- és hulladékgazdálkodás; városfejlesztés/közműépítés; képzés; K+F) vonatkozásában.[26]

E jelentés egyedi országfelmérései rámutatnak arra, hogy a közbeszerzés a korrupciónak egyik leginkább kitett terület, amit az egy vagy több országra kiterjedő magas szintű korrupciós ügyek száma is szemléltet. Mivel a közbeszerzési eljárásban meglehetősen magas a korrupciós kockázat mértéke, az uniós tagállamok és az uniós intézmények számára egyaránt prioritást jelentenek a közbeszerzések terén tett antikorrupciós és csalás elleni biztosítékok.[27]

---

21 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

22 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

23 http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

24 OECD Integritási alapelvek a közbeszerzések terén, http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf.

25 Franciaország, Olaszország, Magyarország, Litvánia, Hollandia, Lengyelország, Románia és Spanyolország.

26 „A közbeszerzések területén jelentkező korrupció meghatározása és csökkentése az Európai Unióban – A korrupció közvetlen költségei és más elemeinek megbecsülésére kidolgozott módszertan az antikorrupció területén egy uniós értékelési mechanizmus számára”, 2013. június 30. PricewaterhouseCoopers és ECORYS.

27 Konkrétabb példák szerepelnek a helyes és helytelen gyakorlatokról szóló részben.

A közbeszerzések területén jelentkező korrupció megelőzésének és visszaszorításának gyengesége káros hatással van a nemzeti és uniós pénzeszközök kezelésére.

A jelenlegi uniós jogi keret

A közbeszerzésekről szóló uniós jogszabályok (vagyis a „közbeszerzési" irányelv, a „közüzemi" irányelv, a honvédelem és a biztonság területén jelentkező közbeszerzésekre vonatkozó irányelv és a „jogorvoslati" irányelv)[28] fő célja az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapelvei – különösen az áruk szabad mozgására, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó elvek, valamint az ezekből származó elvek – tiszteletben tartásának biztosítása. A közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok célja annak biztosítása, hogy a közbeszerzési piacok Unió-szerte nyitottak maradnak, így hozzá tudnak járulni a közpénzek leghatékonyabb felhasználásához, ennek révén pedig elősegítik a közkiadások tisztességes, egységes és átlátható platformjának megvalósulását. Ez kedvezően befolyásolhatja az általános uniós antikorrupciós politikákat, amelyekben az átláthatóság és a tisztességes verseny fontos szerepet játszanak a korrupt gyakorlatok megakadályozásában.

Azon rendelkezések is a közbeszerzésekre vonatkozó jogalkotás részét képezik, amelyek közvetlenebbül kapcsolódnak a korrupcióellenes politikákhoz, így például az olyan jogalany kizárása a tendereljárásból, amely ellen jogerős bírósági ítélet született korrupciós ügyben, a közbeszerzési eljárás különböző szakaszainak nyilvánosságára és átláthatóságára vonatkozó részletes rendelkezések, a jogorvoslatokra vonatkozó minimumszabályok, a szokatlanul alacsony ajánlati felhívásokra vonatkozó külön rendelkezések, valamint a szerződésmódosítások bizonyos feltételeit meghatározó rendelkezések. Jelenleg csak korlátozott számú másodlagos jogi rendelkezés szabályozza[29] az építési koncessziók odaítélését, míg a szolgáltatási koncessziókat kizárólag az Európai Unió működéséről szóló szerződés általános alapelvei fedik le.

Egyes tagállamokban külön jogi rendelkezések foglalkoznak a közbeszerzések területén jelentkező korrupcióval vagy külön intézkedéseket alkalmaznak a korrupció kockázatának csökkentésére, ahogy az az alábbiakban részletesen bemutatásra kerül. A legtöbb tagállam azonban a korrupcióra vonatkozó általános szabályozás keretében kezeli a közbeszerzési eljárások területén jelentkező korrupció kérdését.

---

28 A 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelv az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, HL L 134., 2004.4.30., 114. o. A 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelv a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról, HL L 134., 2004.4.30., 1. o. A 2009. július 13-i 2009/81/EK irányelv a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról, HL L 216., 2009.8.20., 76. o.

A 2007/66/EK irányelv és a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról (HL L 76., 1992.3.23., 14-20. o.) szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv által módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 1989. december 2-i 89/665/EGK tanácsi irányelv.

29 Az építési koncessziók odaítélésére jelenleg az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben meghatározott alapvető szabályok alkalmazandók, míg a több tagállamra kiterjedő szolgáltatási koncessziók odaítélésének meg kell felelnie a Szerződés alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgására, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó elveknek, valamint az ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének.

A TED („Tenders Electronic Daily” – ajánlati felhívások elektronikus napilapja) adatbázist – az „Európai Unió Hivatalos Lapjának kiegészítése” online változatát – rendszeresen frissítik az egész Európából érkező ajánlati felhívásokkal. A HL/TED-ben közzétételre kerülnek a szerződési hirdetmények és a közbeszerzési irányelvekben meghatározott küszöbök feletti közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló hirdetmények. A 2012-es éves közbeszerzési végrehajtási áttekintő megállapította, hogy a szerződési hirdetmények és a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló hirdetmények száma folyamatosan nőtt az elmúlt években,[30] Ez azt mutatja, hogy az irányelvek és a TED hozzájárultak ahhoz, hogy nagyobb nyilvánosságot kapott az ajánlati felhívások és a közbeszerzési szerződések odaítélése.

Az uniós közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazásának ellenőrzése

A Szerződések őreként a Bizottság bejelentésre vagy hivatalból eljár az európai közbeszerzési szabályok potenciális megsértése esetén. Ebben a tekintetben a Bizottság a közbeszerzési szabályoknak való megfelelést biztosítására törekszik, tekintet nélkül a megsértés okára, és arra, hogy a szabálysértést szándékosan követték el, vagy elégtelen ismeretek esetleg hibák eredményezték.

A Bizottság főszabályként nem vizsgálja, hogy az európai közbeszerzési szabályok megsértése korrupció eredménye lehet-e. Ennek vizsgálata a tagállamok hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor a kötelezettségszegési eljárások[31] gyakran olyan szabálytalanságokra utalnak, amelyek jelzik a közbeszerzési szabályok alkalmazásának gyenge pontjait; ezeket a korrupció-megelőzés és ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságát vizsgálata során is jelentős mértékben figyelembe kell venni.

A Bizottság 2012. évi éves közbeszerzési végrehajtási áttekintő (2012 Annual Public Procurement Implementation Review) elnevezésű munkadokumentuma 97 folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásra mutatott rá a közbeszerzési szabályok nem megfelelő alkalmazása miatt; ezek több mint fele mindössze három tagállammal szemben indult. Az említett ügyek többsége a következő vádak miatt indult: a tárgyalásos eljárás indokolatlan használata előzetes közzététel nélkül, hátrányos megkülönböztetés, közvetlen odaítélések, átláthatóság hiánya, a szerződés indokolatlan módosítása, a belső szabályok helytelen alkalmazása vagy a Szerződés általános alapelveinek megsértése.[32]

Azon ügytípusok alapján, amelyekben a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó eljárások koordinációjának uniós szabályai feltételezett megsértése miatt, a szabálytalanságok leginkább az előzetes versenyeztetés nélkül történő tárgyalásos

30 SWD(2012) 342 final http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

31 A kötelezettségszegési eljárások olyan eljárások, amelyeket az Európai Bizottság indít meg egy adott tagállam ellen az uniós jognak az érintett tagállam által történő feltételezett megsértése miatt. Minden tagállam felelős az uniós jog jogrendszerén belüli végrehajtásáért (végrehajtási intézkedések elfogadása a megadott határidő előtt, megfelelőség és helyes alkalmazás). Az uniós jog megfelelő alkalmazásának biztosítása az Európai Bizottság feladata. Ennek megfelelően, amikor egy tagállam cselekvés vagy mulasztás következtében megsérti az uniós jogot, az Európai Bizottság saját határkörrel rendelkezik arra, hogy megkísérelje megszünteti az uniós jog szóban forgó megsértését („kötelezettségszegést”), amennyiben szükséges, az ügyet az Európai Unió Bírósága elé utalja. A Bizottság háromfajta kötelezettségszegési eljárást indíthat: a végrehajtási intézkedésekről szóló, határidőben történő értesítés elmulasztása, az uniós szabályoknak nem megfelelő átültetés, valamint az uniós jog nem megfelelő alkalmazása (a tagállami cselekvés vagy mulasztás következtében) miatt.

32 További szabálysértések közé tartoztak a következők: a kiválasztási és odaítélési kritériumok összekeverése, az állami szervek közötti (nem belső) együttműködésre vonatkozó szabályok helytelen alkalmazása, a szerződési érték számítása, kiválasztási kritériumok (a diszkriminatív kritériumoktól eltérő problémák), az eljárásból való jogtalan kizárás, keretmegállapodások és a védelmi és biztonsági kivétel kifogásolható alkalmazása.

eljárások során következtek be. A legtöbb hibás pályázattal kapcsolatos ügy az infrastruktúra ágazatra vonatkozott, ezt követte a szennyvízelvezetési/hulladékgazdálkodási szektor, az informatikai szolgáltatások beszerzése, a vasút, az egészségügy és az energiaszektor.

Folyamatban lévő uniós jogalkotási reformok

Egy átfogó értékelés bebizonyította, hogy a közbeszerzési irányelvek jelentős mértékben elérték a célkitűzéseiket.[33] Nagyobb fokú átláthatóságot és magasabb szintű versenyt eredményeztek, valamint az alacsonyabb árak révén mérhető megtakarításokat valósítottak meg. Ugyanakkor szükség van az eljárások további egyszerűsítésére, valamint a csalásellenes és korrupcióellenes garanciák megerősítésére. Ezért a Bizottság 2011 decemberében a közbeszerzési irányelvek módosítását javasolta. A javasolt új jogszabály a vízügyi-, energia-, közlekedési- és postai szolgáltatási szektorban,[34] az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződések területére,[35] valamint a koncessziókra vonatkozó közbeszerzések területére nézve tartalmaz uniós szintű szabályokat. A Bizottság az alábbiakra vonatkozóan javasolt rendelkezéseket: az összeférhetetlenség (amelyet első alkalommal határoz meg uniós szintű jogszabály), a korrupciós, csalási és összeférhetetlenségi adatok központosítása, a szerződések módosításának szigorúbb szabályozása, szélesebb körű kizárási kritériumok és a megkötött szerződések ellenőrzése. A Bizottság javaslatát jelenleg az Európai Parlament és a Tanács tárgyalja. A javaslat része volt a közbeszerzési szabályok végrehajtásának ellenőrzése, a figyelmeztető jelzések és riasztások rendszere a csalások és a korrupció észlelésére. A tagállamok azonban alapvető kifogásokat emeltek ezen intézkedések ellen, amelyeket túlságosan terhesnek tartottak a közigazgatásuk számára.

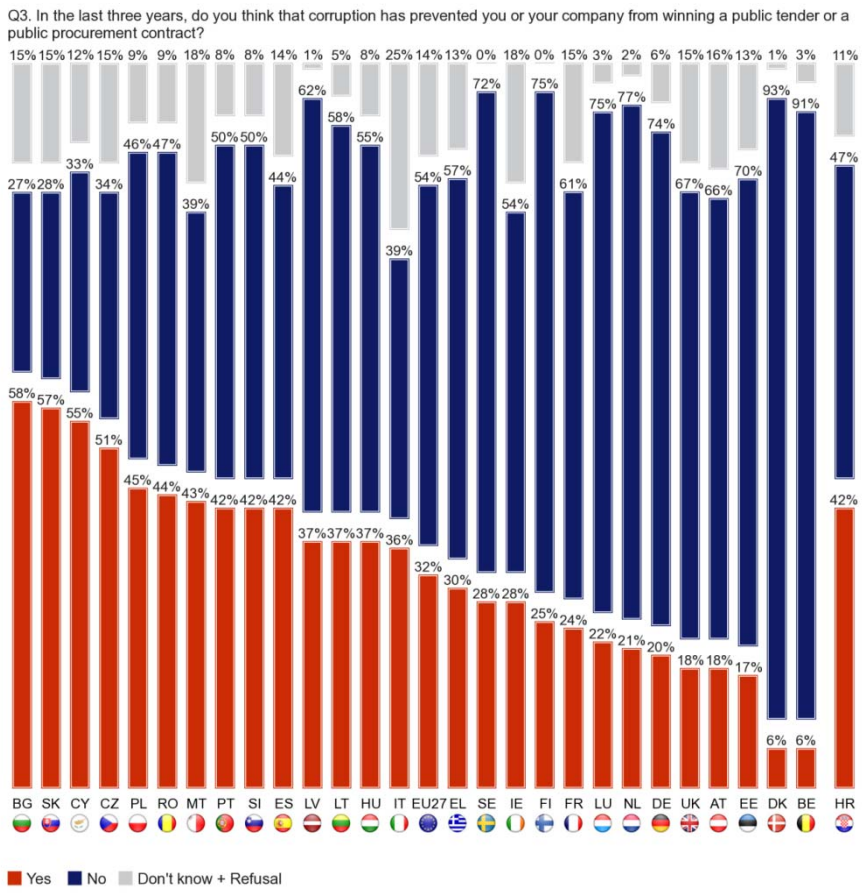
A koncessziós szerződések odaítélésére vonatkozó javaslat[36] célja az ilyen szerződések odaítélésével kapcsolatos bizonytalanságok csökkentése, és a legelőnyösebb ajánlatok biztosítása érdekében az infrastrukturális és stratégiai szolgáltatási köz- és magánbefektetések elősegítése. A koncessziókra vonatkozó tervezett irányelv tartalmaz olyan rendelkezéseket is, amelyek a tagállamoktól elvárják a favoritizmus vagy a korrupció elleni küzdelmet elősegítő és az összeférhetetlenséget megelőző szabályok meghozatalát, amelyek célja az odaítélési eljárás átláthatóságának és valamennyi ajánlattevő egyenlőségének biztosítása.

Az új közbeszerzési csomagot várhatóan 2014 elején fogadják el.

A korrupcióról szóló Eurobarometer felmérések eredményei

Az üzleti korrupcióról szóló 2013-as Eurobarometer gyorsfelmérés szerint[37] a tagállamokbeli közbeszerzési eljárásokban részt vett cégek közel egyharmada (32%) azt állítja, hogy a korrupció miatt nem nyertek szerződést. Ez az álláspont leginkább az építőiparban (35%) és a mérnöki szektorban (33%) tevékenykedő cégeknél jellemző. Bulgáriában (58%), Szlovákiában (57%), Cipruson (55%) és a Cseh Köztársaságban (51%) a cégképviselők több mint fele azt állítja, hogy esetükben ez történt.

33 Értékelési jelentés (SEC(2011) 853 végleges).
34 COM(2011) 895 végleges: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:EN:PDF.
35 COM(2011) 896 végleges: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF.
36 COM(2011) 897 végleges: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:HU:PDF.
37 A 2013. évi 374. sz. Eurobarométer gyorsjelentés.



Ugyanezen felmérés szerint a bürokrácia (21%) és a szemlátomást bizonyos pályázókra szabott feltételek (16%) azon fő okok, amelyek miatt a cégek az elmúlt három évben nem vettek részt közbeszerzési eljárásokban. A vállalatok több mint négytizede állította, hogy egyes illegális gyakorlatok széles körben elterjedtek a közbeszerzési eljárások során, különösen az egyes cégeket érintő személyre szabott feltételek (57%), összeférhetetlenség az ajánlatok értékelése során (54%), ajánlattétel összejátszással (52%), homályos értékelési vagy kiválasztási szempontok (51%), az ajánlattevők bevonása a feltételek kialakításába (48%), visszaélések a tárgyalásos eljárások során (47%), visszaélés a versenyeztetés nélküli vagy gyorsított eljárások alkalmazását indokoló sürgősségi okokkal (46%), a szerződéses feltételek módosítása a szerződés megkötése után (44%). Általában mérnöki és építőipar cégek nyilatkozták a legnagyobb valószínűséggel, hogy ezen gyakorlatok mindegyike széles körben alkalmazott.

Az összes cég több mint fele szerint a korrupció széles körben tapasztalható a nemzeti (56%) vagy a regionális/helyi hatóságok (60%) által lebonyolított közbeszerzési eljárások során.

Az üzleti korrupcióról szóló 2013-as Eurobarometer gyorsfelmérés szerint a megkérdezett európaiak 45%-a úgy véli, hogy a közbeszerzési pályázatok odaítélését végző hivatalnokok körében elterjedt a vesztegetés és a hatalmi pozícióval való visszaélés személyes haszon érdekében. A következő országok válaszadói gondolják úgy leginkább, hogy a közbeszerzési pályázatok odaítélését végző hivatalnokok körében széleskörű a korrupció: Cseh Köztársaság (69%), Hollandia (64%), Görögország (55%), Szlovénia (60%), Horvátország (58%) és Olaszország (55%). Ezen a területen a következő országokban mérték a hivatalnokokról a legkedvezőbb véleményeket: Dánia (22%), Finnország (31%), Írország (32%), Luxemburg (32%) és az Egyesült Királyság (33%).

B. A korrupciós kockázatok kezelésének helyes és helytelen gyakorlatai a közbeszerzési eljárások során

Általános észrevételek

Ez a fejezet a közbeszerzésekhez kapcsolódó korrupciós kockázatokat tekinti át az uniós antikorrupciós jelentés országspecifikus értékelésének eredményei, valamint más bizottsági tanulmányok és adatok alapján. A közbeszerzési eljárás minden szakaszát figyelembe vettük a jelen elemzéshez: az ajánlattételt megelőzőt (ideértve a szükségletfelmérést és feltételeket), az ajánlattételt (ideértve a szerződéskötési eljárást: kiválasztást, értékelést és a szerződés odaítélését), valamint az odaítélést követő szakaszt. A szerződés végrehajtásának szakaszát szintén figyelembe vettük. Ez megfelel az OECD 2009-es elemzésének, amely kiemelte annak szükségességét, hogy további lépéseket tegyenek a közbeszerzési eljárás egésze során jelentkező korrupciós kockázatok megelőzése érdekében, a szükséglet-felmérési szakasztól kezdve egészen a szerződéskezelésig és kifizetésig, ideértve a nemzetbiztonsági és sürgősségi közbeszerzés használatát.[38]

Míg ez a szakasz általában véve tekinti át az Unión belüli helyes és helytelen gyakorlatokat, a közbeszerzési kérdések részletesebb elemzése az egyes országfejezetekben található. A probléma kiterjedtségének és/vagy az adott országokban tapasztalható nehézségek súlyának felmérése alapján választottuk ki azokat a tagállamokat, amelyek esetében alaposabb országspecifikus elemzést végeztünk a közbeszerzések területén található korrupciós kockázatok tekintetében. Ez nem jelenti azt, hogy a közbeszerzés kérdései a többi tagállamban nem kívánnak további figyelmet, hanem arról van szó, hogy a Bizottság döntése szerint más korrupcióval kapcsolatos kérdések fontosabbaknak tűnnek a közbeszerzésnél.

Az uniós alapok kezelését érintő korrupció- és összeférhetetlenség-gyanús esetek – a hatályos uniós jogszabályok értelmében – a kifizetések megszakításához és/vagy felfüggesztéséhez vezethetnek, amíg az adott tagállam meg nem hozza a megfelelő korrekciós intézkedéseket, ideértve az irányítási és kontrollrendszerek megerősítését.

Sem az általános, sem az országspecifikus elemzésnek nem célja általános referenciaértékek meghatározása ezen a területen, hanem inkább a gyenge pontokat és az azokra talált – a gyakorlatban sikeresnek bizonyult vagy kudarcot vallott – megoldásokat (mind a megelőzési, mind a szankcionálási oldalon) szándékozik bemutatni.

Egyedi megállapítások

Kockázati területek és korrupciós minták

A közbeszerzési eljárásokban felmerült korrupció miatt lefolytatott tagállami büntető ügyek alapján a következő, leggyakrabban előforduló problémák azonosíthatóak: személyre szabott feltételek kidolgozása bizonyos ajánlattevők előnyben részesítése végett, a közbeszerzések kisebb ajánlatokra darabolása, hogy a versenyeztetéssel járó eljárásokat elkerüljék, az eljárás különböző szakaszaiban felmerülő összeférhetetlenség, ami nem csak közbeszerzési tisztviselőket, de a magasabb szintű ajánlatkérőket is érinti, aránytalan és indokolatlan kiválasztási kritériumok, ajánlattevők indokolatlan kizárása, sürgősségi eljárások indokolatlan használata, nem megfelelő helyzetelemzés, ahol az ajánlati árak túlságosan alacsonyak voltak, a legalacsonyabb ár, mint legfontosabb feltétel túlzott figyelembevétele a teljesítés

38 http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm.

minőségére és a teljesítési képességre vonatkozó szempontokkal szemben, az ajánlatok közzététele alóli indokolatlan kivételek. A közbeszerzési eljárást leszámítva az ellenőrzések sok esetben az odaítélés szakaszát követően – amikor szintén előfordulhat visszafolyatás – azonosítottak kockázatokat, amelyek például a teljesítések minőségét szándékosan veszélyeztetik. Más korrupciós ügyekben az odaítélés szakaszát követően jellemzően előfordul például a közbeszerzési szerződések módosításainak nem kellő indokolása, valamint a szerződéses feltételeket módosító és a költségvetést növelő utólagos szerződésmódosítás.

Az Európai Unióbeli közbeszerzések területén tapasztalható korrupció azonosításáról és csökkentéséről szóló 2013-as tanulmány[39] négy fő szabálytalan gyakorlatot azonosított 96 olyan ügyben, amelyekben a jogerős bírósági ítélet már megerősítette a korrupciós vádakat, vagy ahol határozott jelek utalnak a korrupt gyakorlatokra. A szóban forgó gyakorlatok a következők: 1) összejátszás ajánlattételben (ajánlat-elfojtás, kiegészítő ajánlatok, körbenyerés és alvállalkozások formájában), amikor a szerződést „odaígérik" egy vállalkozónak, a tisztviselők beleegyezésével vagy anélkül; 2) visszafolyatás; amikor a tisztviselő csúszópénzt kér vagy fogad el, amelyet figyelembe vesz a közbeszerzési eljárás folyamán, ideértve az adminisztratív eljárásokat is; (3) összeférhetetlenség; 4) más szabálytalanságok, ideértve a szándékosan helytelen gazdálkodást/ismerethiányt, amikor a tisztviselők nem végzik el a megfelelő ellenőrzéseket vagy követik a szükséges előírásokat és/vagy eltűrnek vagy szemet hunynak a vállalkozók által elkövetett nyilvánvaló szándékos szabálytalanságok felett.

Bár a tárgyalásos és közvetlen odaítélésű eljárások bizonyos körülmények között indokoltak, vannak esetek, amikor abból a célból kerül rájuk sor, hogy elkerüljék a versenyeztetéses eljárási kötelezettségeket. Egyes tagállamokban a versenyeztetés nélküli eljárások jelentősen meghaladják az uniós átlagot. A tárgyalásos eljárások indokolatlan használata a korrupt gyakorlatok kockázatát is fokozza. A tárgyalásos és közvetlen odaítélésű eljárások visszaélésszerű használatának kockázatát célozza kezelni egyes tagállamok azon előírása, amely jogilag kötelezővé teszi az előzetes értesítést azokról a tárgyalásos eljárásokról, amelyek esetében nem teszik közzé a közbeszerzési ellenőrző vagy felügyelő testületeknek szóló értesítést.

A közbeszerzési eljárások során a következő szektorok tűnnek a korrupció által leginkább veszélyeztetetteknek: építőipar, energia, közlekedés, honvédelem és egészségügy.

Több tagállamban, ahol felmerül az illegális párfinanszírozás gyanúja, előfordultak olyan helyzetek, amikor állítólag közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos kedvező döntésért nyújtottak ilyen finanszírozást. Más esetekben a gyanú az üzleti szféra és a központi vagy helyi szintű politikusok közötti túl szoros kapcsolatok esetében merült fel, amely a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatban állítólagos korrupt gyakorlatokat segített elő.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos regionális és helyi szintű kockázatok

A regionális és helyi szintű közbeszerzések különösen ott vetnek fel kérdéseket, ahol a helyi hatóságok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amelyekhez nem párosulnak megfelelő fékek és ellensúlyok. A közpénzek jelentős százalékarányának elosztása ezen a szinten történik, ugyanakkor gyengék a belső és külső ellenőrző mechanizmusok. Az olyan konvergenciaországokban, ahol az állami beruházások igen jelentős részét a strukturális

39 „A közbeszerzések területén jelentkező korrupció meghatározása és csökkentése az Európai Unióban – A korrupció közvetlen költségei és más elemeinek megbecsülésére kidolgozott módszertan az antikorrupció területén egy uniós értékelési mechanizmus számára", 2013. június 30. PricewaterhouseCoopers és ECORYS.

alapokkal együtt társfinanszírozzák, az alapok irányítási és kontroll előírásai csökkentik ezeket a kockázatokat. Mindazonáltal az előírások hatékony végrehajtása komoly nehézséget jelent. Néhány tagállamban a kontrollmechanizmusok olyan ügyekre derítettek fényt, ahol a tisztviselők helyi önkormányzati vagyont használtak arra, hogy a hozzájuk kapcsolódó cégekkel tranzakciókat bonyolítsanak le. Egyes önkormányzatokban és régiókban kisebb érdekcsoportok körül erőteljesen megszilárdult klienshálózatok alakultak ki. A legtöbb esetben illegális pártfinanszírozással, jogellenes személyes meggazdagodással, nemzeti vagy uniós támogatás eltérítésével, favoritizmussal és összeférhetetlenséggel kapcsolatos vádak vagy gyanúk merültek fel. Egyes tagállamokban előfordultak olyan esetek, amikor néhány szervezett bűnözési csoport vezetője önkormányzati szinten kialakította a saját politikai pártját vagy behálózott önkormányzati képviselő testületeket annak érdekében, hogy befolyást gyakoroljon a helyi bűnüldöző vagy igazságügyi szervekre, és torzítsa a közbeszerzést. E kockázat kezelése érdekében egyes önkormányzatok antikorrupciós intézkedéseket hoztak, így például belső pénzügyi irányítási és kontrollrendszereket létesítettek.

A helyi szintű korrupció által leginkább veszélyeztetett területek közé tartoznak a városfejlesztéshez kapcsolódó építkezések, valamint hulladékkezelés. Az egyes tagállamok magas szintű, regionális és helyi tisztviselőit érintő korrupciós ügyek napvilágra hozták, hogy az átminősítési döntéseket[40] időnként a helyi fejlesztőktől származó nyomás alatt hozták meg, a jövőbeli építési szerződésekhez kapcsolódóan.

Egyes tagállamokban a helyi közigazgatás saját integritási vagy antikorrupciós cselekvési tervet dolgozott ki vagy ennek feldolgozására kérték fel. Bár ezek némelyikének végrehajtása csak formális vagy nem egyenletes, továbbá nehéz mérni a tényleges hatásukat, mások élen jártak a gyakorlatban bevált építési modellek kidolgozásában. Egyes tagállamokban az ajánlatkérők kötelesek kidolgozni saját integritási tervüket és felmérni a korrupciós kockázatokat.

Néhány esetben a civil társadalmi kezdeményezések jótékony hatást gyakoroltak a helyi közigazgatások elszámoltathatóságára a közkiadások átláthatósága tekintetében.

Nyitott helyi önkormányzat kezdeményezés – Szlovákia

A közkiadások külső ellenőrzésének keretében Szlovákia nyitott helyi önkormányzat kezdeményezése 100 szlovák várost ölel fel egy sor kritérium alapján, amelyek a közbeszerzési eljárások átláthatóságán, az információhoz való hozzáférésen, a közérdekű adatok elérhetőségén, a nyilvános részvételen, a szakmai etikán és az összeférhetetlenségen alapulnak. A projektet a Transparency International menedzseli. További részletek erről a Szlovákiáról szóló országfejezetben találhatók.

Korrupciómegelőzési irányelvek helyi szintű közbeszerzési eljárásokban – Németország

A Német Városok és Települések Szövetségének, valamint az Építési Kis- és Középvállalkozások Szövetségi Egyesületének a közbeszerzési eljárások során létrejövő korrupció megelőzéséről szóló közös kiadványa a városok és települések szintjén nyújt áttekintést a közbeszerzési eljárások során felmerülő korrupció elleni megelőző intézkedésekről.[41] Ezek például az alábbiakat ölelik fel: figyelemfelkeltés és etikai kódexek;

40 Az adott tulajdon/földterület vagy környék építési minősítését módosító döntések. Minden minősítés eltérő korlátozásokat és kötelezettségeket von maga után.

41 Különösen a korrupció által leginkább veszélyeztetett területek egyikének – az építőiparnak – a közbeszerzési eljárásaihoz tervezték iránymutatónak, de az önkormányzatok valamennyi közbeszerzési eljárására alkalmazandó.

alkalmazottak rotációja; A„négy szem elvére" vonatkozó szabályok szigorú betartása; a szponzorálás egyértelmű szabályozása és az ajándékok elfogadásának tilalma; a pályázati kiírásokért/odaítélésekért felelős központi hatóságok létesítése; a pályázat pontos leírása és a becslések ellenőrzése; pályázati eljárások megszervezése, ideértve az ajánlatok titkosságát és az ajánlatok utólagos manipulációjának megelőzését; az elektronikus közbeszerzés fokozott használata; az elbírálás dokumentációja és a felügyeleti szervek általi alapos ellenőrzése; a korrupciós bűncselekmények miatt elítélt vállalkozások kizárása és fekete listák/korrupciós nyilvántartások létrehozása.

Összeférhetetlenség és vagyonnyilatkozatok

A tagállamokban a korrupció megelőzésére vonatkozó általános szabályok vagy a közbeszerzésről szóló rendelkezések szabályozzák az összeférhetetlenséget. Így a terület általános ellenőrzési mechanizmusainak hatékonyságától függ a megelőzés hatékonysága és az összeférhetetlenség észlelése a közbeszerzési eljárásban. Az összeférhetetlenség tekintetében különösen sérülékeny területek állapíthatók meg a helyi szintű közbeszerzési eljárásokban. Egyes tagállamok az antikorrupciós vagy integritás ügynökségeiken keresztül célzott ellenőrzéseket végeztek az összeférhetetlenségre nézve különösen sérülékenynek tartott területeken. Ez több összeférhetetlenségi ügy felderítését eredményezte és olyan közbeszerzési szerződésekre derített fényt, amelyeket személyes haszonszerzés céljával kötöttek a közérdek kárára.

Amennyiben szabályozzák a köztisztviselőkre vonatkozó a vagyonnyilatkozat-tételt, e szabályok szinte kivétel nélkül kiterjednek a közbeszerzési eljárásokban eljáró tisztviselőkre is.

Részletesebben lásd a „Legfontosabb megállapítások" részt, valamint az összeférhetetlenségre és vagyonnyilatkozatokra vonatkozó alfejezeteket.

Korrupcióval kapcsolatos kockázatkezelési politikák[42]

Több tagállamban a közelmúltban zajlott vagy jelenleg is zajlik a közbeszerzési eljárás reformja, amelynek célja az átláthatóság fokozása és a tisztességes verseny további támogatása. Egyes tagállamokban nemzeti antikorrupciós stratégiákat fogadtak el, amelyek magukban foglalják a közbeszerzési eljárások terén jelentkező korrupció megelőzését és szankcionálását is. Ugyanakkor a sűrű jogszabályi változások egyes tagállamokban jogbizonytalansághoz, valamint a végrehajtási eljárás és a megfelelő ellenőrző mechanizmusok gyengeségéhez vezettek. Egyes tagállamokban a jogszabályok bonyolultságát is a hatékony végrehajtás akadályának tekintik.

Az ajánlatkérőket csak néhány tagállamban kérik integritási tervek készítésére és a korrupciós kockázatok felmérésére. A legtöbb esetben az ilyen kockázatértékeléseket a bűnüldöző szervek vagy a korrupcióellenes ügynökségek támogatásával végzik. Néhány tagállamban egy ideje figyelmeztető jelzési rendszer[43] kiépítése zajlik, amely mind a központi, mind a helyi szinten felhívja a figyelmet a problémára. Egyes tagállamok specifikus kockázatkezelő

42 A kockázatkezelési politikák a kockázatok azonosítását, értékelését és rangsorolását jelentik, amelyeket az ilyen kockázatok potenciális hatásainak csökkentését és ellenőrzését célzó konkrét intézkedések követnek.

43 A korrupt gyakorlatok ajánlatkérők vagy központi közbeszerzési szervek általi észlelését elősegítő figyelmeztető jelek mechanizmusa egy olyan „riasztórendszer", amely magában foglalja bizonyos olyan jelzők azonosítását és megfigyelését, amelyek korrupt magatartás gyanújára mutathatnak rá (például bizonyos számú jelző összegyűjtése figyelmeztetést indíthat a rendszerben, amely ezután alaposabb igazolásokat vagy ellenőrzéseket követel meg).

eszközöket fejlesztettek ki, amelyeket saját nemzeti vagy regionális szintű nehézségeik egyedi sajátosságaira szabtak.

Kockázatkezelő eszközök és közbeszerzési platformok Olaszországban.

A regionális és helyi közigazgatás több hálózata és szövetsége aktívan fellép a maffia állami struktúrákba történő beépülésének megelőzésére és regionális szinten a közbeszerzési eljárások átláthatóságának elősegítésére (pl. Avviso Pubblico, ITACA[44]). A helyi hatóságok több más intézkedést is elfogadtak, hogy megelőzzék a bűnözők részvételét a közbeszerzési szerződésekben (pl. a CAPACI – A közbeszerzési szerződésekben a bűnözők részvételét megelőző automatizált eljárások létesítése – projekt és a nagy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések magas szintű felügyeletét koordináló bizottság iránymutatása a nagy infrastrukturális projektek maffiaellenes ellenőrzéseihez). További részletek az Olaszországról szóló országfejezetben találhatók.

A közbeszerzési eljárásokban országos és/vagy regionális/helyi szinten észlelt korrupciós vagy összeférhetetlenségi ügyekről az adatok ritkán központosítottak vagy szerepelnek országos nyilvántartásban. Az ilyen központi adatgyűjtést a tagállamok jórészt szükségtelen adminisztratív tehernek tartják. Ugyanakkor az ilyen adatokat fel lehetne használni a megbízható kockázatértékelések kialakításához, emellett jelentősen hozzá tudnának járulni az antikorrupciós politikák egységes végrehajtásához országos és regionális/helyi szinten.

A közbeszerzések előtt készített, rendszeres és strukturált piaci tanulmányok nem elterjedtek a gyakorlatban, az összetett és nagy értékű közbeszerzések kivételével. Csak nagyon kevés tagállam fejleszt ki egységköltségekre vonatkozó adatbázisokat akár központi, akár helyi szinten, vagy csak szektorspecifikus módon. Az ilyen adatbázisok elősegíthetnék a hasonló típusú projektek (például árubeszerzések vagy építési beruházások) és az eredménycélok közötti összehasonlító elemzéseket. Komoly eltérés észlelése esetén elősegíthetik továbbá a korrupt magatartás kockázatainak vagy gyanújának azonosítását, az ilyen megközelítés azon korlátai ellenére, amelyek a termékek komplexitásából és a végső eredménycélokhoz vezető sokféle összetevőből erednek.[45]

Átláthatóság

Részben a közbeszerzési irányelvek átültetési és végrehajtási folyamatának köszönhetően jelentős előrelépések történtek a legtöbb tagállamban a közbeszerzési eljárások átláthatósági szintjét illetően. Egyes tagállamok jelentős intézkedéseket tettek annak biztosítása érdekében, hogy az állami intézmények éves pénzügyi kimutatása és mérlegei felhasználóbarát formában, valós időben közzétételre kerüljenek, az építési beruházásra és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések költségeire is kiterjedően.

A közpénzek követése – a szlovén Korrupciómegelőzési Bizottság online alkalmazása

A „Supervizor” nevű online alkalmazás tájékoztatást nyújt a törvényhozó, a bírói és a végrehajtó hatalmi ág, az autonóm állami szervek, helyi közösségek és jogi személyiséggel rendelkező egységeik stb. üzleti tranzakcióiról. Az alkalmazás feltünteti a szerződő feleket, a legnagyobb kedvezményezetteket, a kapcsolódó jogi személyeket, a tranzakciók dátumát,

44 Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

45 Például egy autópálya építésénél az anyagok az építési helyszín éghajlatától, földrajzi adottságaitól stb. függően helyszínenként jelentősen eltérőek lehetnek.

összegét és célját. Áttekintést nyújt a közszféra által árukra és szolgáltatásokra elköltött átlagos évi 4,7 milliárd euróról. Adatokat szolgáltat az összes állami tulajdonú és állami irányítású cég igazgatóságáról és felügyelőbizottságáról, valamint éves beszámolóikról. Ez az átláthatósági rendszer megkönnyíti a közbeszerzési szerződések és kiadások terén jelentkező szabálytalanságok felderítését.

Nemzeti honlap a közbeszerzési szerződésekről szóló információk központosítására: BASE – Portugália

2008 – a közbeszerzési szerződésekről szóló törvénykönyv hatálybalépése – óta Portugália elindított egy nemzeti honlapot, a BASE-t (www.base.gov.pt), amely a közbeszerzési szerződésekről szóló információkat központosítja. Az Építés- és Ingatlanügyi Intézet (InCI) felelős a portál üzemeltetéséért. A BASE a portugál hivatalos közlöny elektronikus kiadásából, valamint a nyílt és a meghívásos odaítélés előtti eljárások hitelesített elektronikus platformjából kapja az adatokat. Minden állami ajánlatkérő az oldal erre fenntartott részét használja a szerződési adatok rögzítéséhez, magukat a szerződéseket is feltöltik, valamint rögzítik a teljesítményükre vonatkozó információkat. 2008 és 2011 között a BASE csak a közvetlen odaítéléssel kapcsolatos szerződéseket tette közzé. 2012 januárjától a BASE a közbeszerzési szerződésekről szóló törvénykönyv hatálya alá tartozó valamennyi eljárás alapján megkötött szerződést köteles közzétenni. A szerződések végrehajtásáról is közzétesz információkat. A szerződések közzététele immár mind a BASE oldalán, mind a hivatalos értesítőben kötelező a közvetlen kiigazítások, a már megkötött szerződések árának 15%-os emelkedése és a potenciális szankciók tekintetében.

Elektronikus közbeszerzési adatbázis – Horvátország

2013 márciusában egy uniós finanszírozású projekt keretében egy helyi civil szervezet honlapot és elektronikus közbeszerzési adatbázist indított. Az adatbázis összegyűjti a közbeszerzési eljárások végrehajtásával és az ezekben résztvevő cégekkel kapcsolatos információkat, és ingyenesen hozzáférhető a nyilvánosság számára. Az elektronikus adatbázis a köztisztviselők vagyonára és érdekeltségeire nézve is tartalmaz adatokat, a vagyonnyilatkozati szabályoknak megfelelően. Az ilyen összegyűjtött adatok lehetővé teszik az adatok egybevetését.

Néhány tagállamban a közbeszerzési dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférést korlátozzák a túlságosan tág kivételek, valamint a közbeszerzési dokumentumokra vonatkozó titoktartás széles körű meghatározása.

Más tagállamokban az állami tulajdonú vállalkozások által szervezett beszerzések nem ugyanazokat az előírásokat követik az átláthatóságra, a versenyre vagy a felügyeletre vonatkozóan, mint a hagyományos közbeszerzési eljárások. Egyes tagállamokban előfordultak olyan esetek, ahol az állami tulajdonú vállalkozások verseny nélkül, a piaci ár felett kötöttek vételi szerződéseket az előnyben részesített partnerekkel.

A megkötött szerződések közzététele egyelőre nem széles körben elterjedt gyakorlat az Unióban. Vannak tagállamok, ahol a szerződéseket teljes terjedelmükben közzéteszik, egy tagállamban pedig a közzététel a szerződés érvényességének is előfeltétele (vagyis a szerződést az aláírásától számított három hónapon belül közzé kell tenni; ellenkező esetben semmis).

Integritási megállapodások és a civil társadalom szerepe

Az integritási megállapodás az adott projektre nézve az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti megállapodás, amelyben mindannyian kötelezik magukat a korrupt gyakorlatok mellőzésére. Az ilyen megállapodások bizonyos ellenőrzési, átláthatósági és szankcionálással kapcsolatos rendelkezéseket is tartalmaznak. Az integritási megállapodásokat gyakran ellenőrzik civil társadalmi csoportok, a hatékony végrehajtás biztosításának céljából. Egyes tagállamokban – ahol széleskörű átláthatósági politikákat alkalmaznak – a civil társadalom nagyon aktív szerepet tölt be a közbeszerzési eljárások és a közbeszerzési szerződések komplex ellenőrzése terén. Egyes tagállamokban – gyakran a civil szervezetek kezdeményezésére – az integritási megállapodásokat bizonyos közbeszerzések tekintetében alkalmazzák, különösen a nagy értékű közbeszerzési szerződések (például nagy infrastrukturális projektek) esetében.

Az elektronikus közbeszerzés alkalmazása

Az elektronikus közbeszerzés – azon túl, hogy javítja a közbeszerzési eljárások hatékonyságát – további garanciákat biztosít a korrupt gyakorlatok megelőzése és felderítése terén, mivel elősegíti az átláthatóság fokozását és az egységesített eljárások jobb végrehajtását teszi lehetővé, továbbá megkönnyíti az ellenőrzési mechanizmusokat. A jelenlegi közbeszerzési irányelvek tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek minden tagállamtól megkövetelik az elektronikus közbeszerzés bevezetését, ideértve az ajánlati hirdetmények elektronikus közzétételét, az elektronikus kommunikációt (ideértve az ajánlatok benyújtását), és új, teljesen elektronikus közbeszerzést, például dinamikus beszerzési rendszereket és elektronikus árveréseket. Elfogadásuk idején, 2004-ben az irányelvek mellé egy cselekvési terv is készült.[46]

Ahogyan azt a 2012-es éves közbeszerzési végrehatási áttekintő is kimutatta, előrelépés tapasztalható az elektronikus közbeszerzés alkalmazása terén, de általában véve még mindig csak a közbeszerzési eljárások 5%–10%-ában használják Unió-szerte. Ugyanakkor néhány tagállam jelentős mértékben előrelépett az elektronikus közbeszerzésnek az odaítélés előtti szakaszban történő teljes alkalmazása felé. Ez különösen igaz azon tagállamokban, amelyekben az elektronikus közbeszerzést a nemzeti jog kötelezővé tette, és annak fokozatos végrehajtása várható.

A Bizottság közbeszerzésekre vonatkozó jogalkotási csomagja a teljes körű elektronikus közbeszerzés felé való fokozatos átállást biztosítja.

Bevált gyakorlatok az elektronikus közbeszerzés alkalmazása terén

Litvánia jelentős előrelépést mutatott a közbeszerzésekről szóló kombinált adatokhoz való online hozzáférés biztosítása terén. A közzétett információk köre meghaladja az uniós jog által megkövetelt szintet, ideértve a technikai specifikációk tervezetét, valamint a megkötött és végrehajtott közbeszerzési szerződéseket. A beszállítóknak továbbá fel kell tüntetniük az alvállalkozóikat is ajánlatukban. 2009 óta a nyilvános ajánlatok értékének legalább 50%-át elektronikusan kell megtenni. Ennek eredményeként az elektronikus közbeszerzés aránya 7,7%-ról 63%-ra emelkedett 2010-ben, és megközelítette a 2013-ra kitűzött 70%-ot.

Észtország bevezetett egy elektronikus közbeszerzési honlapot és ehhez kapcsoló elektronikus szolgáltatásokat (például cégnyilvántartási és ügyintézési honlapot, valamint az állami szféra könyvelésének központosítását). Az állami közbeszerzési nyilvántartás egy elektronikus ajánlattételi honlap, ahol 2003 óta valamennyi közbeszerzési ajánlati hirdetményt

46 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_hu.pdf.

elektronikusan teszik közzé. A közbeszerzési törvény további fejlesztésekről rendelkezik, így elektronikus aukciókról, elektronikus beszerzési rendszerről és elektronikus katalógusról, valamint 2013-tól elektronikus ajánlattételt ír elő az összes közbeszerzés 50%-ára. 2012-ben a közbeszerzések körülbelül 15%-át bonyolították elektronikus formában; ez háromszor annyit, mint 2011-ben.

A portugál elektronikus közbeszerzési programot 2003 júniusában indították el olyan központosított, magas színvonalú platformként, amely fokozza a hatékonyságot és a versenyt a jobb átláthatóság és a közbeszerzési eljárások során elért megtakarítások révén. A portál – http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx – biztosítja a teljes ajánlati dokumentáció és feltételek ingyenes letöltésének lehetőségét. Ezenkívül terjeszti a pályázati felhívásokat, fogadja a beszállítók kérdéseit és a teljes információcserét online bonyolítja le. Egy szerződéskezelő eszköz biztosítja a közbeszerzési szerződések feltöltését, lehetővé teszi a megkötött szerződések ellenőrzését és az elektronikus számlázást. Az információkezelő rendszer elősegíti a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó statisztikák gyűjtését, tárolását és rendszerezését.

E gyakorlatokról részletek az egyes országfejezetekben találhatók.

Kontrollmechanizmusok

A hatályos uniós szabályozás szerint a **központi közbeszerzési szerv** létrehozása opcionális. Mindazonáltal a legtöbb tagállam megvalósította ezt a lehetőséget a nemzeti jogalkotásában. Ahogy azt a 2012. évi közbeszerzési végrehajtási áttekintő is észrevételezte, a legtöbb tagállam külön hatóságot jelöl ki, amely a közbeszerzéssel kapcsolatos legtöbb vagy összes feladatot végzi, néhány olyan kivétellel, ahol a felelős intézményeket nem kifejezetten a közbeszerzések kezelésére jelölték ki, ez csak az egyik feladatuk (például versenyhatóságok). Ugyanakkor egyes tagállamokban, ahol központi szervet állítottak fel erre a feladatra, annak kapacitását az elégséges személyzet és képzések hiánya korlátozza, a folyamatosan növekvő feladatok mellett.

A jogorvoslati irányelvek a tagállamokra bízzák, hogy eldöntsék, a **felülvizsgálatokat** közigazgatási vagy igazságügyi szervek végezzék. A két lehetőség közötti választás fele-fele arányban oszlik meg a tagállamok között. Néhány tagállamban nincsenek megfelelő garanciák az ilyen felülvizsgálati szervek politikai beavatkozástól való mentességére, ideértve vezetőjük és alkalmazottaik kinevezését is.

Az elmúlt pár évben elmozdulás volt megfigyelhető a **közbeszerzések professzionalizálódásának** irányába, mivel keretszerződések (a 2006 és 2010[47] közötti időszakban odaítélt, küszöb fölötti szerződések összértékének 17%-a) és közös beszerzések (a teljes érték 12%-a) formájában sor került a kereslet összefogására és a centralizációra. A közigazgatás – mind központi, mind helyi szinteken – egyre inkább specializálódott szervezeteket – például központi közbeszerzési hivatalokat – alkalmaz, miközben a keretszerződések fokozottabb használata megváltoztatja a közbeszerzés funkciójának jellegét. Jelenleg a gyakorlat széles körben változó a tagállamokban.

Ami az **antikorrupciós politikákkal kapcsolatos figyelemfelhívást és képzést** illeti, bár az elmúlt években fejlődés tapasztalható a tagállamok többségében, a közbeszerzési tisztviselők meglehetősen korlátozottnak érzik saját szerepüket a korrupt gyakorlatok észlelése terén. Ezen túlmenően a közbeszerzési hatóságok, a bűnüldöző hatóságok és az antikorrupciós

47 „Közbeszerzések Európában – költségek és hatékonyság", PwC Ecorys London Economics, 2011. március

ügynökségek közötti együttműködés hatékonysága tagállamonként erősen változó. Az együttműködés sok esetben formális, és a statisztikák szerint a közbeszerzési hatóságok nagyon kevés értesítést küldenek a bűnüldöző hatóságok vagy az integritási ügynökségek felé a korrupció vagy az összeférhetetlenség gyanújáról.

Egyes tagállamokban, ahol az ellenőrző mechanizmusok – különösen **helyi szinten** – meglehetősen gyengék vagy felaprózottak, a közbeszerzési eljárásokban közreműködő nemzeti, helyi és regionális hatóságokon belül a közpénzek elosztása terén jelentkező favoritizmus széleskörűen elterjedtnek tűnik.

Míg az **ellenőrző mechanizmusok hatékonysága** az ajánlattételt megelőző, az ajánlattételi és az odaítélési szakaszban javult a tagállamokban, a végrehajtási (odaítélést követő) szakaszban az ellenőrzés kevésbé alapos. Egyes nemzeti számvevőszékek vagy ellenőrző hivatalok gyakran rámutattak, hogy a végrehajtási szakaszban szabálytalanságok merülnek fel. Több tagállamban a számvevőszékek kulcsfontosságú szereplőkké léptek elő a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos hiányosságok és elégtelenségek meghatározása terén. Ajánlásaik betartását ezen a területen gyakran nem megfelelően ellenőrzik.

Az ajánlattevők és az alvállalkozók tulajdonosi szerkezét nagyon ritkán ellenőrzik a közbeszerzési eljárásokban. Legalább egy tagállami jogalkotás lehetővé teszi, hogy anonim részvényesekkel rendelkező társaságokkal közbeszerzési szerződéseket kössenek, miközben nem biztosít megfelelően erős biztosítékokat az összeférhetetlenség ellen.

Központi és helyi szinten – ideértve a végrehajtási szakaszt is – még mindig több tagállamban okoz nehézségeket a felügyelet koordinációja, a részleges átfedések, a feladatmegosztás vagy a szétaprózott ellenőrzési mechanizmusok.

Az ellenőrzési mechanizmusok az uniós jogszabályokban meghatározott küszöbértékek alatti közbeszerzéseknél különösen gyengék a tagállamok többségében. Ez különösen azon bejelentett gyakorlatokkal kapcsolatban ad okot aggodalomra, ahol a szerződéseket kisebb részekre osztják, hogy megkerüljék az uniós közbeszerzési előírásokat és ellenőrzéseket.

Kizárás

Az uniós szabályozással összhangban valamennyi tagállamban kötelező kizárási szabályok léteznek, amelyek szerint azon ajánlattevőket, akiket jogerős bírósági ítélet ítélt el korrupció miatt, kizárják a pályázatokból. Sok nemzeti jogszabály tartalmaz öntisztító rendelkezéseket.[48] A tagállamoknak nem kell közzétenniük a kizárási listákat,[49] és általában nem is teszik ezt. Több tagállamban az ajánlatkérők hozzáférnek egymás belső kizárási adatbázisaihoz. A nemzetközi kizárási listák főszabály szerint nem tekinthetőek kizárási oknak az uniós tagállamokban.

Szankciók

A legtöbb tagállamban a közbeszerzés során elkövetett korrupciót olyan bűncselekmények fedik le, mint a vesztegetés és a befolyással üzérkedés. Vannak tagállamok, ahol a közbeszerzési eljárás menetét befolyásoló, korrupcióval kapcsolatos meghatározott

48 Az öntisztítás lehetővé teszi a cégek számára, hogy lépéseket tegyenek azon helyzetek korrigálására, amelyek a kizárási listára kerülésükhöz vezettek, és ennek következtében megszűnhessen a közbeszerzésekből való kizárásuk.

49 A közbeszerzésekből – egyebek mellett korrupcióért vagy más súlyos bűncselekményekért való – jogerős elítélés miatt kizárt cégek listái.

bűncselekményeket külön büntetnek. A közbeszerzési eljárást főszabály szerint felfüggesztik, megszakítják vagy megszüntetik, ha korrupt magatartást vagy összeférhetetlenséget észlelnek. A helyzet azonban eltérő azon, már megkötött szerződések esetében, amelyekkel kapcsolatban a szerződés odaítélését követően merül fel a korrupt magatartás vagy az összeférhetetlenség, vagy ezeket akkor észlelik. Sok esetben – magának a korrupt magatartásnak vagy az összeférhetetlenségnek a szankcionálását leszámítva – a közbeszerzési szerződés érvénytelenítéséhez külön polgári jogi eljárás szükséges. Ez gyakran hosszadalmas eljárást eredményez és azt a kockázatot hordozza magában, hogy túlságosan késői szakaszban hoz eredményt, amikor már nehéz vagy akár lehetetlen a veszteségek teljes megtérülése. Más tagállamokban a közbeszerzési szerződésekben antikorrupciós kitétel szerepel, amely hatékonyabb ellenőrzést biztosít arra az esetre, ha a szerződés fennállása alatt korrupt gyakorlatra derül fény (például egyértelmű eljárást határoz meg a szerződés semmiségének kimondására vagy más szerződéses szankciók alkalmazására).

Egyes tagállamokban, ahol a közbeszerzési eljárások során a korrupció különösen aggályos, a vádemelések és jogerős bírósági ítéletek száma kevés, és nagyon csekély számú közbeszerzési korrupciós ügy zárul le visszatartó erejű szankcióval. Ezek az ügyek általában sok időt vesznek igénybe, és a szerződéseket vagy a projekteket már gyakran végrehajtják, illetve kivitelezik, mire a korrupt gyakorlatokra fény derül. A közbeszerzési korrupciós ügyek gyakran bonyolultak, és időnként magas beosztású tisztviselőket is érintenek. Ezért a hatékony és tisztességes bírósági eljárás biztosításához speciális technikai ismeretek szükségesek. Egyes tagállamokban az ügyészek és/vagy bírák közbeszerzésekkel kapcsolatos képzése terén továbbra is hiányosságok tapasztalhatók.

C. A közbeszerzésekkel kapcsolatos következtetések és ajánlások

A fenti megállapítások azt mutatják, hogy a tagállamokban a közbeszerzési eljárásokra nézve az antikorrupciós politikák végrehajtásában előrelépés mutatkozik, de a terület továbbra is kockázatos. További erőfeszítéseket kell irányítani az integritási szabályok megerősítésére. A közbeszerzési és közüzemi irányelvek reformja, valamint a koncessziók odaítéléséről szóló, tervezett irányelv antikorrupciós és jó közigazgatási előírásokat tartalmaznak, az általános modernizálási cél fontos részeként. Az összeférhetetlenség ezen irányelvekben ajánlott minimumszabályai, az előzetes piaci konzultációk, a kötelező és önkéntes kizárási kritériumok, az öntisztítási szabályok, a szerződések módosításának és megszüntetésének szigorúbb előírásai, a korrupciós és összeférhetetlenségi ügyek adatainak központosítása, valamint az ellenőrzési és jelentéstételi kötelezettségek a fent kifejtett, jelenleg is fennálló aggályok nagy részére választ adnak.

A tagállamok által tehető további lépéseket illetően a közbeszerzési kérdéseket kiemelő 17 országfejezet, valamint a jelen részben foglalt elemzés a következő általános ajánlásokhoz vezetett:

1. *A korrupcióval kapcsolatos kockázatértékelések szisztematikus alkalmazásának szükségessége a közbeszerzések során*

- A közbeszerzési eljárás ellenőrzésének szintjén kockázatértékelést kell kidolgozni az intézményi keretektől függetlenül, a bűnüldöző vagy antikorrupciós/integritási ügynökségek támogatásával.

- A felderített korrupt gyakorlatok és mintázatok adatainak központosítását biztosítani kell, ideértve az összeférhetetlenséget és a forgóajtó-jelenségeket. Ezen központosított adatokra alapozva kell a kockázatértékelést elvégezni.

- A kockázatértékelésre alapozva a különösen kockázatos területekre és a közbeszerzési eljárás során vagy után tapasztalt leggyakoribb típusú szabálytalanságokra szabott intézkedéseket kell kidolgozni.

- Célzott antikorrupciós politikákat kell kidolgozni a regionális és helyi közigazgatás számára. A kockázatértékelés hasznos lehet a közigazgatás ezen szintjén jelentkező gyenge pontok felméréséhez is.

- A figyelmeztető jelzések rendszerének használatához közös iránymutatást kell kidolgozni és terjeszteni. Segíteni kell az ajánlatkérőket és az ellenőrző szerveket a korrupt magatartás, a favoritizmus és az összeférhetetlenség észlelésében.

2. ***Magas szintű átláthatósági szabályok végrehajtása az egész közbeszerzési eljárás és a szerződések végrehajtása során***

- Az átláthatóság közös minimumszabályait kell meghatározni a regionális és helyi közigazgatás szintjén a közbeszerzési eljárással és a közbeszerzési szerződések végrehajtásával kapcsolatosan.

- Fontolóra kell venni a megkötött közbeszerzési szerződések közzétételének vagy az ezekhez való hozzáférés biztosításának bizonyos formáját, ideértve a jogokra, kötelezettségekre és szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, a bizonyos szerződéses kitételekre vonatkozó, pontosan meghatározott, korlátozott és indokolt titoktartási kivételekkel.

- Fokozni kell a közbeszerzési eljárások átláthatóságát az odaítélés előtti és utáni szakaszban valamennyi (központi, regionális és helyi szintű) közigazgatási szerv éves pénzügyi kimutatásának és mérlegének, valamint az építési beruházások, árubeszerzések és szolgáltatások lebontott költségeinek online közzétételével. Biztosítani kel az állami tulajdonú cégek által lefolytatott közbeszerzési eljárás jobb átláthatóságát, a köz-magán társulások esetében is.

3. ***A belső és külső ellenőrzési mechanizmusok megerősítése az egész közbeszerzési eljárás és a szerződések végrehajtása során***

- Biztosítani kell a közbeszerzési ellenőrző testületek, konzultatív szervek és ellenőrzési hatóságok, valamint adott esetben a számvevőszékek megfelelő kapacitását az ellenőrzési feladataik végrehajtásához.

- A belső ellenőrzési mechanizmusokat meg kell erősíteni a korrupt gyakorlatok és összeférhetetlenség megelőzése és észlelése céljából. Stabil és egységes módszertant kell alkalmazni az antikorrupciós és összeférhetetlenségi ellenőrzésekre a közbeszerzési eljárás során. Az ilyen módszertannak előnyben kell részesítenie a kockázatoknak leginkább kitett közbeszerzési eljárásokat vagy közigazgatási szinteket, és a független ellenőrző szervek előzetes bejelentés nélküli ad-hoc ellenőrzéseit.

- Javítani kell az ellenőrzési mechanizmusokat és eszközöket a közbeszerzési szerződések odaítélés utáni és végrehajtási szakaszában.

- A közbeszerzési eljárás során észlelt szabálytalanságokkal foglalkozó számvevőszéki ajánlások betartását megfelelően ellenőrizni kell.

- Ellenőrizni kell az ajánlattevők és alvállalkozók tulajdonosi szerkezetét.

- Biztosítani kell az állami tulajdonú cégek által lefolytatott közbeszerzési eljárás hatékonyabb ellenőrzési mechanizmusait, a köz-magán társulások esetében is.

4. ***Koherens ellenőrzés biztosítása és a tudatosság erősítése a korrupt gyakorlatok megelőzésének és észlelésének szükségességéről és mikéntjéről a közbeszerzési eljárás minden szintjén.***

- Hatékony koordinációt kell biztosítani a közbeszerzési eljárás ellenőrzését végző hatóságok között.

- A közbeszerzési eljárás során – különösen regionális és helyi szinten – jelentkező korrupciós gyakorlatok és összeférhetetlenség megelőzését és észlelését elősegítő részletes iránymutatásokat kell kidolgozni és ezekre fel kell hívni a figyelmet.

- Az ügyészek és a bírák számára a közbeszerzési eljárás technikai és jogi szempontjairól az igényekhez igazodó képzést kell biztosítani.

5. ***A szankciórendszerek megerősítése***

- A közbeszerzési eljárásban biztosítani kell a visszatartó erejű szankciók alkalmazását a korrupt gyakorlatokkal, favoritizmussal vagy összeférhetetlenséggel kapcsolatosan.

- Olyan hatékony nyomon követési mechanizmusokról kell gondoskodni, amelyek kellő időben garantálják a döntések hatályon kívül helyezését és/vagy a közbeszerzési szerződések érvénytelenítését, ha a korrupt gyakorlatok kihatással voltak az eljárásra.

MELLÉKLET

Módszertan

A jelentés hatálya

Mint azt a bevezetésben említettük, e jelentés a nemzetközi jog forrásaival összhangban a következőképpen határozza meg a korrupció fogalmát: „hatáskörrel való visszaélés személyes haszon érdekében". Noha a fogalom pontos jelentése és terjedelme elméleti vita tárgyát képezi, alkalmazásából az is következik, hogy a jelentés két szempontra terjed ki. Egyrészt a konkrét korrupciós cselekmények mellett azon intézkedéseket is tárgyalja, amelyeket a tagállamok kifejezetten a jogszabályban meghatározott korrupciós cselekmények megelőzése vagy szankcionálása érdekében hoznak meg. Másrészt olyan magatartás- és intézkedéstípusokat vonultat fel, amelyek befolyásolják a korrupció kockázatát és az államnak a korrupció ellenőrzésére irányuló képességét. A jelentés tehát a korrupcióhoz kapcsolódó kérdések széles skálájával foglalkozik, a vesztegetés mellett ideértve a befolyással üzérkedést, a hivatali visszaélést, valamint a nepotizmussal, a favoritizmussal, az illegális lobbitevékenységgel és az összeférhetetlenséggel kapcsolatos szempontokat is. Az Európai Unió ezen első antikorrupciós jelentése továbbra is korlátozott számú kulcskérdésre kívánja összpontosítani a figyelmet a korrupcióval kapcsolatban. A tágabb vonatkozásokat az összefüggések függvényében említjük.

Az alkotmányos rendelkezések (a hatáskörök decentralizációjának mértéke, a bírák és ügyészek végrehajtói hatalmi ághoz való viszonya), a közszolgálat szervezete és minősége, az állam aktív gazdasági szerepvállalása és a privatizáció is jelentőséggel bír a korrupció szempontjából. A jelentés nem alkot általános értékítéletet az alkotmányos rendelkezésekről, illetve az állami és a magántulajdon közötti határ megvonásáról. A decentralizáció szempontjából szintén semleges, azt viszont vizsgálja, hogy léteznek-e megfelelő ellenőrzési mechanizmusok a korrupciós kockázatok kezelésére. Ugyanez vonatkozik a privatizációra: az állami vagyon magánkézbe adása bizonyos korrupciós kockázatokkal jár, ugyanakkor csökkentheti a korrupcióhoz, a nepotizmushoz és a klientizmushoz kapcsolódó, hosszú távú kockázatokat. A jelentés csak azt vizsgálja, rendelkezésre állnak-e átlátható, versenyalapú eljárások a korrupció kockázatának csökkentésére. Végül különböző jogi és alkotmányos megoldások léteznek az ügyészség és a végrehajtó hatalom közötti kapcsolatot illetően. A jelentés semlegesen viszonyul a különböző modellekhez, mivel csak azt vizsgálja, hogy az ügyészek képesek-e hatékonyan ellátni a vádemeléssel kapcsolatos feladatokat a korrupciós ügyekben.

Információforrások

A Bizottság eltökélt szándéka volt, hogy elkerülje a meglévő jelentéstételi mechanizmusok megkettőzését és a tagállamokra nehezedő adminisztrációs terhek növelését a már meglévő, nagy erőforrás-igényű partneri felülvizsgálati-értékelési mechanizmusokon felül (GRECO, OECD, UNCAC, FATF, Moneyval). A jelentés ezért nem részletes kérdőíveken vagy szakértői országlátogatásokon alapul. Alapját a rendelkezésre álló nyomon követési mechanizmusokból származó, nagy mennyiségű információ, valamint egyéb forrásokból – például nemzeti hatóságoktól, tudományos intézmények által végzett kutatásokból, független szakértőktől, agytrösztöktől, civil társadalmi szervezetektől stb. – származó adatok jelentik.

A jelentés továbbá számos szakpolitikai terület (pl. közbeszerzések, regionális politika) tekintetében támaszkodik a Bizottság különböző szervezeti egységeitől és az érintett uniós

ügynökségektől (Europol és Eurojust) származó, korrupcióval kapcsolatos információkra. Tanulmányok és felmérések megrendelésére is sor került, kifejezetten a jelentés által érintett területeken meglévő tudásanyag további bővítése céljából. Az Európai Parlament kezdeményezésére az OLAF átfogó tanulmányt rendelt meg az uniós forrásokat érintő közbeszerzések során tapasztalható korrupcióról. A tanulmány megállapításai bekerültek a tematikus fejezetbe és az országfejezetekbe egyaránt. Egy másik tanulmány az egészségügyben jelentkező korrupcióra vonatkozott. 2013-ban két Eurobarométer felmérés készült: az első célcsoportja a nagyközönség volt, a másodikat minden tagállamban reprezentatív vállalatminta alapján készítették. A regionális szintű korrupciós adatok a kormányzás minőségével foglalkozó göteborgi intézet (Quality of Government Institute) által a kormányzás minősége tárgyában készített tanulmányból származnak. Végül a Bizottság az EU társfinanszírozásában megvalósuló kutatási projektekből – például a Transparency International által a nemzeti integritási rendszer keretében készített jelentésekből – származó információkat is felhasznált.

Az Európai Unió antikorrupciós jelentése támaszkodik az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusra is; ez az Európai Bizottság által kezelt, Romániára és Bulgáriára vonatkozó, csatlakozás utáni nyomon követési mechanizmus. Bár a két mechanizmus különböző célokat szolgál, ez a jelentés az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében szerzett számos ismeretre és tapasztalatra támaszkodik, és a két országfejezetben utal is ezekre. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus megszűnését követően ez a jelentés továbbra is nyomon fogja követni a korrupció szempontjából releváns kérdéseket.

Horvátországot illetően számos információ gyűlt össze az előcsatlakozási folyamat és az ahhoz kapcsolódó ellenőrzések során. Emellett a korrupcióellenes erőfeszítéseknek a bővítési folyamat részeként végzett ellenőrzése olyan hasznos tanulságokkal szolgált, amelyek különösen hasznosak voltak azon tényezőkkel összefüggésben, amelyek jelentős hatással vannak a korrupcióellenes menetrend fenntarthatóságára.

Előkészítési folyamat és támogató eszközök

2011 szeptemberében a Bizottság határozatot fogadott el **a korrupcióval foglalkozó szakértői csoport** létrehozásáról, az uniós antikorrupciós jelentéssel kapcsolatos munka támogatása érdekében. A szakértői csoport tanácsot ad a jelentés általános módszertanára, valamint a jelentésben szereplő értékelésekre vonatkozóan. A nyílt pályázati felhívásra közel száz pályázó jelentkezett, végül tizenhét szakértőt választottak ki. A kiválasztott szakértők sokféle területről érkeztek (hatóságok, bűnüldözés, bíróságok, megelőzési szolgálatok, magánszektor, civil társadalom, nemzetközi szervezetek, kutatás stb.). A szakértők személyes minőségükben járnak el; nem az őket foglalkoztató intézményeket képviselik. A csoport 2012 januárjában kezdte meg munkáját, és átlagosan háromhavonta tartott találkozót.[50]

A Bizottság emellett létrehozott egy **helyi kutatási összekötőkből álló hálózatot,** amely 2012 augusztusa óta működik. A hálózat kiegészíti a szakértői csoport munkáját, mivel minden tagállamtól begyűjti és feldolgozza a releváns információkat. A hálózat kutatóintézetektől és civil társadalmi szervezetektől érkező, korrupcióval foglalkozó szakértőkből áll. A teljesen elfogulatlan megközelítés garantálása érdekében 28 külső ellenőr megvizsgálja a kapcsolattartók munkájának főbb eredményeit, és véleményt adnak a kapcsolattartók munkájának megfelelőségéről.

50 A csoport tagjainak neve és az ülések jegyzőkönyve a következő linken érhető el: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725.

A Bizottság két **műhelytalálkozót** szervezett nemzeti hatóságok (korrupcióellenes ügynökségek, ügyészségek, koordinációt ellátó minisztériumok), kutatók, nem kormányzati szervezetek, újságírók és az üzleti élet képviselőinek részvételével. Az első műhelytalálkozóra Szófiában került sor 2012. december 11-én, és azon 14 tagállam (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI) érdekelt felei vettek részt. A második műhelytalálkozót március 5-én tartották a svédországi Göteborgban, a fennmaradó 14 tagállam (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK) képviselőinek részvételével. A műhelytalálkozók célja az volt, hogy tájékoztatást adjanak a Bizottság jelentéssel kapcsolatos munkájáról, és szemléltető jellegű, országspecifikus példákat gyűjtsenek össze a tagállamokban felmerült korrupciós vonatkozású kérdések jó és rossz gyakorlatait illetően.

A Bizottsághoz észrevételek érkeztek azon nemzeti korrupcióellenes hatóságoktól is, amelyek csatlakoztak az európai korrupcióellenes partnerek hálózatához (EPAC) és az európai korrupcióellenes hálózathoz (EACN).

A Bizottság emellett lehetőséget adott a tagállami hatóságoknak arra, hogy betekintsenek a vonatkozó országfejezetek korai tervezeteibe (azon kérdések nélkül, amelyek kapcsán a tagállamok számára nyomon követési intézkedések elfogadása javasolt), és észrevételeket tegyenek azokkal kapcsolatban. Ezeket az észrevételeket a jelentés elkészítésekor alaposan megvizsgáltuk.

Értékelési módszertan és mutatószámok használata

A jelentés elsősorban nem mennyiségi, hanem **minőségi** értékelésen alapul. E minőségi értékelés alapja az egyes országok teljesítményének egyedi értékelése. Középpontjában az áll, hogy egy adott országban mely területeken sikeres a korrupció elleni küzdelem, és melyeken nem. A mennyiségi szempontok szerepe csekélyebb, elsősorban azért, mert nehezen számszerűsíthető, hogy egy adott probléma mekkora részét teszi ki a korrupció, és még ennél is nehezebb az országok eredmények szerinti rangsorolása. Az is a mennyiségi megközelítés alkalmazása ellen szól, hogy az ismert felmérések gyakran mások adatainak felhasználásával állítják össze saját mutatószámaikat. Ez dominóhatást vált ki: az e megközelítésen alapuló, összetett mutatók adott esetben a közzétételük előtt egy vagy két évvel összegyűjtött adatokat tükrözhetnek. A felmérések például gyakran az Eurobarométer felmérések eredményeit használják fel; az összetett mutató közzétételének időpontjában azonban adott esetben már egy újabb Eurobarométer felmérés állhat rendelkezésre.

A korrupció rejtett jellegére tekintettel az érzékelésre vonatkozó felmérések idővel fontos jelzést adnak a probléma kiterjedtségéről. A felmérések jellegükből adódóan a megválaszolt kérdések körére korlátozódnak, és nagy mértékben függnek a válaszadók nyitottságától. Kétségtelen az is, hogy a felmérések eredményeit befolyásolják az interjú időpontjában zajló aktuális események. Ugyanakkor ha egy ország erőteljesebb korrupcióellenes intézkedéseket fogad el, és emiatt több ügyet derítenek fel. a téma pedig nagyobb média- és közfigyelmet kap, az érzékelésre vonatkozó felmérések negatív tendenciákat mutathatnak: a korábbiakhoz képest többen fognak úgy nyilatkozni, hogy az általuk észlelt korrupció szintje magas. A válaszok politikailag is elfogultak lehetnek, ha egy adott kormány népszerűségét a szakpolitikák végrehajtásának eredménytelenségével kapcsolják össze. Mégis úgy tekinthető, hogy a széles körben elterjedt korrupció puszta észlelése önmagában azt jelzi, hogy a szakpolitikák nem hatékonyak.

Az érzékeléssel kapcsolatos felméréseken túl érdekes kutatási területet jelent bizonyos gazdasági és társadalmi mutatók és a korrupció közötti összefüggések vizsgálata. Vizsgálták például a korrupció és a következő tényezők lehetséges összefüggéseit: a gazdasági

növekedés mértéke, a közpénzek elosztása, az internet elterjedtsége, a bűnüldözésre fordítható források, valamint a versenyszabályok érvényre juttatása. A gyakorlatban azonban nehézségeket jelent a hiteles, összehasonlítható és jó minőségű tagállami adatok összegyűjtése minden tagállamban, valamint e tényezők és a korrupció közötti kapcsolat meggyőző bizonyítása. Végül ezen összefüggésekből nehezen lehet egyértelmű politikaorientált következtetéseket levonni.

E korlátok ellenére a Bizottság úgy határozott, hogy áttekinti a már meglévő mutatókat. Összeállította e mutatók lehető legátfogóbb listáját anélkül, hogy alapvetően megítélte volna a rendelkezésre álló adatok megbízhatóságát/relevanciáját. A lista a már létező (az OECD, a Világbank, a Világgazdasági Fórum, a Transparency International, egyetemek stb. által készített) felmérésekből, az Eurobarométer felmérésekből és sok más forrásból származó adatok összeállítása révén készült el. A lista célja nem az, hogy egy új korrupciós mutatószám alapja legyen, hanem hogy olyan elemzési szempontokkal szolgáljon, amelyek kiegészítik a jelentés lényegét képző mennyiségi értékelést. A lista elkészítése során a Bizottság meggyőződött arról, hogy alapvető nehézséget okozhatna, ha elsősorban mutatószámok és statisztikai adatok segítségével próbálnánk megragadni a korrupciós problémák lényegét, illetve – ami ennél is fontosabb – így kívánnánk megvalósítható, az egyedi sajátosságokhoz igazodó szakpolitikai ajánlásokat megfogalmazni. Mégis azért gyűjtöttünk megbízható adatokkal alátámasztott, a korrupcióellenes erőfeszítések szempontjából közvetlen jelentőséggel bíró, már rendelkezésre álló mutatókat, hogy vizsgálni tudjuk a tagállamokban fennálló helyzetet és azonosítani tudjuk azon területeket, ahol az országspecifikus kutatás keretében részletesebb elemzésre van szükség. Ezek az adatok (1) a háttérinformációkhoz (vagyis az országfejezetek bevezetéséhez) kerültek felhasználásra, emellett (2) kiinduló-/kiegészítő pontként szolgálnak a probléma azonosítására és a reakciók értékelésére irányuló, országos vagy uniós szintű konkrét témakörökkel/ágazatokkal kapcsolatos további kutatásokhoz; (3) végül segítették a különböző források hibáinak vagy ellentmondásainak azonosítását.

A korrupcióval összefüggő büntető igazságszolgáltatási statisztikák értelmezése nagy gondosságot igényel. Súlyos bűncselekmények – például lopás, rablás, betörés vagy testi sértés – esetében okkal feltételezhető, hogy a sértett feljelentést tesz a rendőrségen a bűncselekmény miatt. A bűnügyi statisztikák ezért valóban tükrözhetik a probléma mértékét. A korrupció azonban – az említett bűncselekményektől eltérően – rejtve marad, és a legtöbb esetben nincs olyan közvetlen sértett, aki jelenteni tudná a bűncselekményt. Ezért a felderítetlen ügyek százaléka valószínűleg sokkal magasabb a korrupció esetében, mint egyéb bűncselekményeknél.

A bűnüldöző szerveknek bejelentett, a bíróságok előtt folytatódó és a büntetőjogi felelősség megállapításával végződő ügyek nagy száma utalhat a korrupció problémájának mértékére. Ugyanakkor kedvező képet is mutat: a korrupció elfogadottsága feltehetően alacsonyabb, ezért nagyobb lehet a bűncselekmény bejelentésére irányuló hajlandóság; a bűnüldöző szervek és a bíróságok pedig rendelkeznek a korrupciós ügyek felderítéséhez és büntetőjogi üldözéséhez szükséges eszközökkel. Ennek ellenkezője is igaz: a bejelentett és kivizsgált ügyek alacsony száma nem szükségképpen bizonyítja a korrupció alacsony szintjét; ez abból is eredhet, hogy nincs meg a korrupció elleni fellépésre irányuló akarat, az ügyészek és a bírák nem motiváltak és/vagy nem rendelkeznek a korrupciós ügyek kezeléséhez szükséges eszközökkel és erőforrásokkal. Emellett az alábbi két ok miatt is nagyon nehéz a büntetőeljárási adatok összehasonlítása: egyrészt a tagállamokban a korrupciónak nincs egységes büntetőjogi meghatározása, így különbözőképpen definiálják a korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket; másrészt a büntetőeljárások közötti – például a

bizonyításfelvételre vonatkozó követelmények terén fennálló – különbségekre tekintettel előfordulhat, hogy a korrupciót más bűncselekmények (pl. csalás, pénzmosás) keretében üldözik.

A korrupcióra vonatkozóan – a büntetőügyeken túl is – rendelkezésre álló információk mennyisége között jelentősek az eltérések a tagállamok között. Mint azt fentebb jeleztük, ez is kétféleképpen értelmezhető. egyrészt összefüggést lehetne kimutatni a probléma mértéke és a rendelkezésre álló információk mennyisége között; másrészt vannak olyan esetek, amikor nem a korrupció áll a középpontban, és viszonylag kevés olyan információ van, amely lehetővé teszi a korrupció mértékének meghatározását és a szakpolitikai intézkedések elégséges és hatékony voltának értékelését. Ez a módszertani probléma tovább nehezíti a tagállamok között érdemi összehasonlítások elvégzését.

Korrupcióellenes intézkedések

A jelentés azon a feltevésen alapul, hogy a korrupció problémájára nincs univerzális megoldás. A jelentés nem javasol az összes tagállamra vonatkozó, egységes megoldásokat: például az, hogy milyen (jogalkotási vagy egyéb) megoldások szükségesek az összeférhetetlenséggel kapcsolatos nehézségek kezeléséhez, számos tényezőtől függ, ideértve azt, hogy az összeférhetetlenséget egy adott országban mennyire tekintik problémának, milyen kulturális normák érvényesülnek, és a jogalkotásnak mennyire kell tükröznie az elfogadott társadalmi normákat. A jelentés olyan ajánlásokat kíván megfogalmazni, amelyek illeszkednek az egyes tagállamok helyzetéhez.

Az átfogó antikorrupciós stratégiákat egy évtizede általános receptnek tekintették a korrupció elleni küzdelem politikai napirenden belüli súlyának növelésére, a politikai akarat erősítésére és az erőforrások mobilizálására. Az eredmények azonban eltérőek voltak. Míg egyes esetekben a stratégiákkal kapcsolatos munka valódi előrehaladáshoz vezetett, más esetekben a látványos stratégiák csak csekély hatással jártak a gyakorlati helyzetet illetően, vagy éppen semmilyen hatást nem váltottak ki. Ezért a jelentés óvatos a stratégiák elfogadására irányuló javaslatok tekintetében: ezt csak akkor teszi, ha a stratégia kialakítására irányuló erőfeszítések feltehetőleg pozitív szerepvállaláshoz és a hatóságok közötti együttműködés jelentős javulásához fognak vezetni.

A stratégiákhoz hasonlóan nagyon divatosak voltak a korrupcióellenes ügynökségek is. Az eredmények itt is sokfélék voltak. Egyes esetekben, ahol az ügynökségek erőteljes felhatalmazással rendelkeznek, az elkötelezett, független irányítás bizonyult az áttörést jelentő fejleménynek, amely lehetővé tette a magas szinten elkövetett korrupciós esetek üldözését. Más esetekben az ügynökségek létesítése hozzájárulhatott azon benyomás kialakításához, hogy a többi hatóságnak nem kell elvégeznie a munka rá jutó részét. Ezért a jelentés minden egyes helyzetet egyedileg értékel, és univerzális megoldás ajánlása helyett figyelembe veszi az egyes országok konkrét adottságait.

A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy bizonyos hatóságok, amelyek kulcsszerepet játszhatnának a korrupció elleni küzdelemben, nem rendelkeznek a megfelelő emberi és pénzügyi erőforrásokkal. A Bizottság teljes mértékben tisztában van azzal, hogy a jelenlegi megszorítások közepette komoly nehézségekbe ütközhet további források elkülönítése bizonyos intézmények és végrehajtási feladatok számára. Bizonyos helyzetekben azonban az ilyen források elkülönítése idővel jelentős megtakarításokat eredményezhet, mivel csökkenti a korrupcióhoz kapcsolódó költségeket. Ezért a jelentés bizonyos esetekben kifejezetten azt ajánlja, hogy élvezzen elsőbbséget a forrásoknak a korrupció megelőzése vagy leküzdése szempontjából kulcsfontosságú állami szervek vagy programok részére történő elkülönítése.

A meglévő ellenőrzési rendszerekkel fennálló szinergia és az értékeléshez használt referenciaérték

Nemzetközi szinten a meglévő főbb ellenőrzési és értékelési rendszerek a következők: az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO), az OECD megvesztegetésekkel foglalkozó munkacsoportja, valamint az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének (UNCAC) felülvizsgálati mechanizmusa. E jelentés elkészítéséhez a Bizottság széles körben támaszkodott e szervek (különösen a GRECO és az OECD) megállapításaira. A korrupcióellenes előírások – így az UNCAC, a GRECO vagy az OECD ilyen előírásai (például az Európa Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi egyezménye és annak kiegészítő jegyzőkönyve, a korrupcióról szóló polgári jogi egyezmény, a korrupció elleni küzdelem Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott 20 irányelve, az Európa Tanács politikai pártok finanszírozására vonatkozó ajánlásai, az Európa Tanács köztisztviselők magatartási kódexeire vonatkozó ajánlásai és az OECD megvesztegetés elleni egyezménye) – fontos szerepet játszanak az értékeléshez használt referenciaérték meghatározása terén.

A jelentés nem ismétli meg a GRECO vagy az OECD jelentéseiben szereplő részletes, technikai jellegű elemzést, ugyanakkor e jelentések ajánlásaira épül minden olyan esetben, amikor azok relevánsak az adott országfejezetben meghatározott kulcskérdések szempontjából és még nem hajtották végre őket. A korábban más mechanizmusok keretében már beazonosított, kiválasztott ajánlások előtérbe helyezésével a jelentés támogatni kívánja ezek végrehajtását.

A GRECO-val fennálló szinergia különösen fontos, mivel az valamennyi uniós tagállamra, valamint a jövőbeli bővítés szempontjából szóba jöhető egyéb európai országokra és a keleti partnerségre is kiterjed. A Bizottság jelenleg olyan intézkedéseket hoz, amelyek alapján a jövőben az EU egésze csatlakozhat a rendszerhez, ami szorosabb együttműködést tesz majd lehetővé a soron következő uniós antikorrupciós jelentések tekintetében.