

ÖSSZEFOGLALÓ

Oroszország Ukrajnával szembeni, jelenleg is tartó agressziós háborúja 2022-ben és 2023-ban is fokozta a meglévő geopolitikai feszültségeket, és feltárta a **jogállamiság tartós hiányosságait** és más kormányzási hiányosságokat Délkelet-Európában (SEE-9²⁴¹). Ez viszont ösztönözte a megrekedt uniós integrációs és konszolidációs folyamat felújítására irányuló erőfeszítéseket, amely a régióban a jó kormányzati reformok fő hajtóereje. Ez a jelentés a jogállamiság megerősítését célzó nemzetközi és uniós intézkedésekre épül²⁴², és kiemeli azokat a kritikus hatású területeket, amelyeket a köz- és magánszféra partnerségével lehetne elérni. Ez a második délkelet-európai jó kormányzási jelentés a **politikailag kitett személyek (PEP)** által elrejtett, jogtalanul szerzett vagyonok azonosításához szükséges **big data eszközökre** összpontosít²⁴³. Ezek az eszközök segíthetnek **ellensúlyozni az állam és a média foglyul ejtésének gyakorlatát** a régióban, megakadályozva, hogy a tekintélyelvű tendenciák, beleértve a külföldi rosszindulatú befolyást is, veszélyeztessék Délkelet-Európa euroatlanti demokratizálódását.²⁴⁴

²⁴¹ Bulgária, Horvátország, Magyarország, Románia, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Montenegró és Szerbia.

²⁴² Lásd: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

²⁴³ Az első SEE Good Governance 2022-ben jelent meg, és célja az volt, hogy feltárja, hogyan keletkezik a tiltott vagyon. További részletekért lásd: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

²⁴⁴ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Vagyonnyilatkozatok mint korrupciómegelőzési és kockázatértékelési eszköz

A vagyonnyilatkozatok erős, de jelenleg **nem eléggé kihasznált eszközt jelentenek a korrupció és a tiltott finanszírozás megelőzésére** a köztisztviselők, és különösen a PEP-ek körében a Délkelet- és Délkelet-európai régióban. A régió médiája és civil társadalma, valamint a nemzetközi szervezetek folyamatosan vizsgálják és jelentik a politikusok és családtagjaik életszínvonalát, valamint az általuk a nyilvánosság előtt hivatalosan vagyunként és jövedelemként bejelentett összegek közötti nyilvánvaló különbségeket. Valamennyi SEE-9 ország rendelkezik a vagyonnyilatkozatokat szabályozó jogi kerettel, amely a korrupcióellenes eszköztár részét képezi. Ezeket a szabályokat azonban **ritkán hajtják végre következetesen**, és ehelyett többnyire rövid életű éves botrányokat vagy a politikai ellenfelek elleni alkalmi elnyomó kampányokat eredményeznek. Annak érdekében, hogy ez az eszköz hatékony eszközzé váljon a délkelet-európai régióban az állam foglyul ejtése és a korrupció elleni küzdelemben, ez a jelentés elemzi a vagyonnyilatkozatok jogi és intézményi keretét, és szakpolitikai megoldásokat javasol az eszköz hiányosságainak kiküszöbölésére.

A vagyonnyilatkozatok igazolása és ellenőrzése

Egyes PEP-ek, valamint a köztisztviselők más csoportjai a SEE-9 országokban **nem kötelesek vagyonnyilatkozatot tenni**, és ennek következtében vagyonuk rejtve marad az állami intézmények és a nyilvánosság előtt. Ez a probléma az **állami tulajdonú vállalatok felsővezetői, igazgatói és igazgatótanácsi tagjai esetében** a leghangsúlyosabb. Ezek a személyek semmilyen mértékben nem kötelesek vagyonnyilatkozatot tenni Szerbiában (kivéve, ha a kormány nevezi ki őket), valamint Bosznia-Hercegovinában (Bosznia-Hercegovina). Ezenkívül a folyamatos jogi erőfeszítések ellenére a magánszemélyek által bevallásra kötelezett információk ritkán teljes körűek, ami akadályozza a megfelelő megelőzést és végrehajtást. Az egész régióban elterjedtek

a **jogi kiskapuk**, amelyek lehetővé teszik a közzététel elkerülését. Magyarországon például a magánszemélyektől származó kölcsönöket nem mindig kell bejelenteni, a közeli családtagoknak adott ajándékokat pedig egyáltalán nem hozzák nyilvánosságra.²⁴⁵ Bulgáriában és Horvátországban a házastársak és az élettársak nem kötelesek tájékoztatni partnerüket a tulajdonukban lévő vagyronról, ami menekülési útvonalat biztosít a bejelentés elmulasztásához. Mind Magyarországon, mind Észak-Macedóniában a PEP-ek kötelesek bejelenteni a társasági részesedések tulajdonjogát, de az e társaságok által birtokolt vagyontárgyakat nem. Így a személyes vagyontárgyakat vállalati vagyonként lehet leírni.

A nyilvánosságra hozatal elől való elrejtés gyakori formái közé tartozik, hogy a PEP-ek átruházzák a vagyont családtagjaikra vagy közeli rokonaikra, és/vagy megkönnyítik a tiltott vagyon „generálását” azáltal, hogy kedvezményes bánásmódot vagy másfajta versenyelőnyt biztosítanak a tágabb család számára. Az elemzett országok többségében azonban csak a házastársak, élettársak és néha a gyermekek tulajdonában lévő vagyont kell bejelenteni, és ennek megfelelően az illetékes szervek ellenőrzik is azokat. Romániában a PEP-ek gyermekei a felnőttkor elérése után nem szerepelnek a vagyonyilatkozatokban, ami megnehezíti az összeférhetetlenség vagy az esetleges rejtett vagyontulajdon felismerését. A PEP-ek szüleit csak az országok mintegy felében ellenőrzik.

A legtöbb délkelet-európai 9 állam rendelkezik eljárásokkal a vagyonyilatkozatok időben történő benyújtására és a jövedelem és a bevallott vagyon közötti eltérések kezdeti alapellenőrzésére (pl. az „aritmetikai-logikai” kezdeti ellenőrzés Albániában). A **kilenc vizsgált ország egyike sem rendelkezik azonban átfogó életmód-ellenőrzési rendszerrel**. Ez nagyrészt annak tudható be, hogy nem áll rendelkezésre elegendő humán erőforrás a mélyreható ellenőrzések elvégzésére, beleértve a több nemzeti szintű és külföldi nyilvántartásban végzett keresztellenőrzéseket is, ahol a tiltott vagyon gyakran megtalálható. Ezt a problémát súlyosbítja, hogy egyes délkelet- és kelet-európai országokban nagy a nyilatkozattételre kötelezett személyek

száma, például Romániában 2022-től mintegy 300 000 fő²⁴⁶. Ideális esetben az ellenőrzéseket harmadik féltől származó, tiltott meggazdagodásra vonatkozó névtelen tippek (bejelentők, civil társadalmi szervezetek, médiacikkek stb.) is kiválthatnák. A nemzeti jogszabályok szerint azonban Bulgáriában, Észak-Macedóniában és Romániában nem **fogadnak el névtelen bejelentéseket**. Bosznia-Hercegovinában az ilyen ellenőrzéseket a törvény elvárja, de a gyakorlatban nem mindig végzik el. Magyarországon csak az erős bizonyítékokkal alátámasztott bejelentéseket ellenőrzik.

A jogsértés egyik gyakori típusa az **eszközök valós piaci értéke és a hivatalos adásvételi/tulajdonjogi dokumentumokban rögzített beszerzési ár közötti eltérés**. Egyes esetekben Magyarországon kétszintes villákat „borospincének” nyilvánítottak.²⁴⁷ Bulgáriában a széles körben „Apartment-Gate” botrány néven ismertté vált eset számos magas rangú politikai és kormányzati személyiséget buktatott meg, akik erősen elértéktelenedett értéken jelentették be a vagyontárgyak megszerzését.²⁴⁸ Az eszközök piaci és könyvelés szerinti értéke közötti eltérés ellenőrzése, összehasonlítása és bizonyítása bonyolult eljárás, amelyhez a hatóságok ritkán rendelkeznek megfelelő ismeretekkel és kapacitással. Az oknyomozó újságírók és a civil társadalom ezért továbbra is kulcsfontosságúak az ilyen szabálytalanságok feltárásában és az ezekre való figyelmeztetésben.

Egy másik aggályos kérdés, hogy a vagyonyilatkozatok mennyi ideig maradnak nyilvánosak. Horvátországban és Magyarországon a **vagyonyilatkozatokat az érintett PEP hivatali idejének lejárta után egy évvel, Szerbiában pedig három év elteltével törlik a nyilvános nyilvántartásból**. Észak-Macedóniában a vagyonyilatkozatokat azonnal eltávolítják, miután a PEP távozik hivatalából.²⁴⁹ Ez tovább korlátozza a nyilvánosság emlékezetét, és akadályozhatja a média és a civil társadalom oknyomozó munkáját.

²⁴⁶ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Románia, éves tevékenységi jelentés, 2021]; A választási években Romániában minden jelöltnek nyilatkozatot kell benyújtania, ami tovább növeli ezt a számot.

²⁴⁷ Átlátszó, „Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!”; 2022.01.31.; és EuroPAM, *Pénzügyi közzététel – Magyarország*, 2020.

²⁴⁸ Dimitrov, M., „Bulgaria’s ‘ApartmentGate’ Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

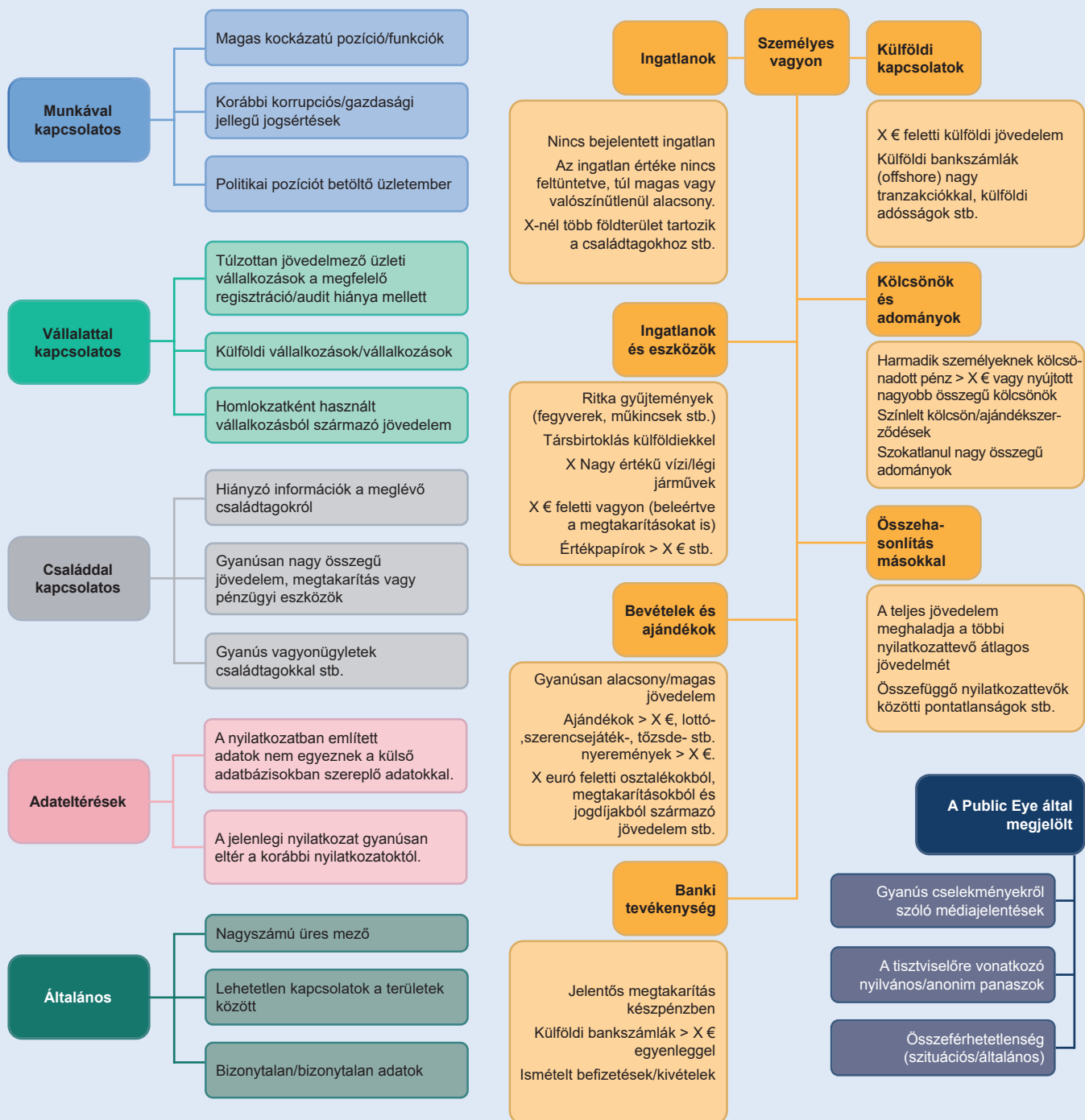
²⁴⁹ Várhatóan 2023-ban két éves határidőt vezetnek be a vagyonyilatkozat online közzétételére vonatkozó kötelezettség tekintetében.

²⁴⁵ Cseke, B., „Szijjártó megépipette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban”, *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., „Saját lábán forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait”, *hvg.hu*, 2021.06.24.

A vagyonyilatkozatok jótékony és megelőző hatásainak fokozásához elengedhetetlen a több nyilvános nyilvántartásban történő keresztellenőrzések elvégzése és az információcseré más állami intézményekkel mind nemzeti szinten, mind külföldön. Ezek a mecha-

nizmusok a fejlődés különböző stádiumaiban léteznek a SEE-9 országokban. A nemzeti közhiteles nyilvántartások összekapcsolására tett többszöri kísérlet ellenére az elemzett országokban a legtöbb esetben **továbbra is kézzel végzik az ad hoc keresztellenőrzéseket.**

Példa a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére szolgáló kockázati mutatók átfogó listájára



Források: CSD, based on The World Bank, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Horvátországban az összeférhetlenségi bizottság (CIC) más nyilvántartásokban ellenőrzi a nyilatkozatból hiányzó vagyontárgyakat. A montenegrói Korrupció-megelőzési Ügynökségnek technikai lehetősége van arra, hogy közvetlen online hozzáféréssel keresztül összehasonlítsa a hivatalos adatbázisokban lévő adatokat, beleértve a Belügyminisztérium, az adóhivatal, az ingatlanügyi hivatal, az értékpapír-bizottság, a központi cégnyilvántartás, a montenegrói központi bank és a kereskedelmi bankok adatbázisát (amennyiben a banktitok feloldásához szükséges hozzájárulás megvan). Észak-Macedóniában 2019 végére tervezték a több állami szerv nyilvántartásának összekapcsolására szolgáló szoftveres megoldás bevezetését, de még nem jelentették, hogy 2022-től hivatalosan működne.²⁵⁰

Erősen ajánlott, hogy valamennyi közintézményben egységes ellenőrzési eljárást vezessenek be, amely a Red Flag-ek (vörös zászlók) előre meghatározott csoportján alapul. Ez a jelentés példát nyújt a **vagyonnyilatkozatok ellenőrzésére szolgáló kockázati mutatók átfogó listájára**, amely segíthet a nemzeti hatóságoknak abban, hogy ellenőrzésüket kisebb számú személyre és kapcsolódó vállalatra összpontosíthassák, segítve ezzel a nemzeti korrupcióellenes szervek és a belső integritási egységek munkáját.

A vagyonnyilatkozatok ellenőrzésére vonatkozó jogszabályokban és eljárásokban számos, **régóta fennálló kiskapu** van. Úgy tűnik, hogy e hiányosságok némelyike a régióban évek óta ismétlődik.

Az ellenőrző hatóságok korlátozott kapacitása

Az **összehasonlítható adatok hiánya** akadályozza az összes SEE-9 ország közötti elemzést az ellenőrző intézmények munkaterhelését illetően, más releváns mutatók mellett, ami magyarázatot adhat az alacsony felderítési és szankcionálási arányokra. A rendelkezésre álló adatok alapján mégis le lehet vonni néhány alapvető **következtetést a régióra vonatkozóan**:

- Az ellenőrző intézményben dolgozók teljes létszáma 20 és 300 fő között változik.
- A vagyonnyilatkozatok ellenőrzéséért közvetlenül felelős tisztviselők száma 4 és 45 között van.
- A nyilatkozattételre kötelezettek száma Romániában a legnagyobb, Észak-Macedóniában és Horvátországban a legkisebb.²⁵¹
- Átlagosan a jogilag kötelezettek mintegy 12%-a késve vagy egyáltalán nem nyújtotta be vagyonnyilatkozatát.
- Az illetékes hatóság által másodlagos/részletes ellenőrzésen keresztül ellenőrzött személyek aránya 8% és 20% között mozog, kivéve Montenegrót (0,32%), Romániát (0,44%)²⁵² és Horvátországot (1,19%).
- Egy ellenőr 6 és 30 fő közötti személyt ellenőriz részletesen.

Szankciók alkalmazása más hatóságokkal való együttműködés révén

A SEE-9 országok vagyonnyilatkozatok gyűjtéséért közvetlenül felelős hatóságai a feltárt szabálytalanságokról tájékoztatják a többi illetékes hatóságot (pl. adó- és adóhatóság) és az ügyészséget. **A szankciók mértéke és súlyossága** azonban – különösen az ellenőrző intézmény által kiszabott szankciók – valamennyi SEE-9 országban alacsony, és nem tartja vissza a PEP-eket a szabályok megsértésétől. A vagyonnyilatkozatok késedelmes vagy be nem nyújtása miatt kiszabott bírság általában 200 és 1000 EUR között mozog. Egyes PEP-ek inkább kifizetik a bírságot, és mégsem nyújtják be a nyilatkozatot. További aggodalomra ad okot, hogy **önkéntesen határozzák meg, hogy kit kell vizsgálni** és büntetni. A legsúlyosabb szankciókat a bíróságok (pl. szabadságvesztés), illetve egyes esetekben az adóhatóságok szabják ki, ha a vagyonnyilatkozat ellenőrzése során adóügyi jogsértéseket tárnak fel. A kiszabott

²⁵⁰ Lásd még: Mia, "На ДКСК ње неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата" [Az SCPC-nek szoftverre van szüksége a korrupció elleni küzdelem megkönnyítéséhez], 31 јануари 2020.

²⁵¹ Horvátországban az összeférhetlenség megelőzéséről szóló új törvény következtében mintegy 1250 fővel nőtt a nyilatkozattételre kötelezett személyek száma. A vagyon- és érdekeltségi nyilatkozat benyújtására kötelezett személyek száma 2022-ben összesen 3350 fő volt.

²⁵² Románia kiemelkedik a sorból, mivel ebben az országban van a legtöbb vagyonnyilatkozattételre kötelezett személy.

Régóta fennálló hiányosságok a vagyonyilatkozatok hitelesítési és ellenőrzési eljárásaiban

Az ellenőrzés csak a bejelentett adatokat ellenőrzi, de azt nem, hogy vannak-e be nem jelentett javak.

A bejelentendő vagyon korlátozott köre (pl. a PEP-ek kötelesek közzétenni többségi részvényeiket a vállalatokban, de nem az e vállalatok által birtokolt vagyontárgyakat).

Nincsenek átfogó jogi előírások az ajándékok átvételére vonatkozóan.

A köztisztviselők bizonyos csoportjai nem kötelesek vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatot tenni.

A benyújtott vagyonyilatkozatokra vonatkozó minőségi követelmények hiánya (nem géppel olvasható, nem kereshető vagy kézzel írt fénymásolatok benyújtásának engedélyezése).

A vagyonyilatkozatok tartalmazzák az ingatlan és ingó vagyontárgyak értékének "személyes becslését" vagy a vagyontárgyak helytelen besorolását/leírását.

Csak a közvetlen családtagokat (házastársak vagy élettársak) ellenőrzik, anélkül, hogy felmérnék a vagyon elrejtésének egyéni kockázatát a rokon személyek és vállalkozások tágabb körében.

Egyes felügyeleti hatóságok nem határoznak meg éves célt az ellenőrzött nyilatkozatok számára vagy arányára vonatkozóan, és részletes ellenőrzési folyamatot csak gyanú esetén indítanak.

Az illetékes hatóságok nem vetik össze a vagyonyilatkozatokból származó adatokat más nyilvános nyilvántartásokkal (ingatlan-, cég-, adó-, részvény- és értékpapír-, vám-, kataszteri stb. nyilvántartások).

A hatóságok jellemzően nem vizsgálják, hogy valaki hogyan jutott vagyonhoz hivatalba lépése előtt.

A vagyonyilatkozatokat röviddel a köztisztviselő hivatali idejének lejárta után törlik a nyilvános nyilvántartásokból, ami akadályozza a további vizsgálatokat, többek között a média és a civil társadalom részéről.

A géppel olvasható és tömegesen letölthető nyilvános vagyonyilatkozati adatbázisok hiánya.

Forrás: CSD.

szankciókra vonatkozó információkat a legtöbb országban közzéteszik, Albánia és Magyarország kivételével²⁵³. Bosznia-Hercegovinában a Központi Választási Bizottság jelentésében szerepelnek a kiszabott szankciókról szóló információk, de csak a szankcionált tisztviselők számát közlik, személyazonosságuk felfedése nélkül.

²⁵³ Magyarországon a szankcionáló határozatok közzétételére jogszabályi kötelezettség van, azonban a gyakorlatban ez nem valósul meg, mivel 2015 óta egyetlen PEP-et sem szankcionáltak.

Négy, a délkelet-európai országokban leggyakrabban megfigyelt **módszer** létezik a **büntetés elkerülésére vagy legalábbis** annak súlyosságának csökkentésére. Ezek a következők:

- A vagyonbevallás elmulasztása vagy a bevallott vagyon alulértékelése;

A vagyonyilatkozatokban szereplő szabálytalanságok szankcionálásában régóta fennálló kiskapuk

A viszonylag alacsony bírságok nem ösztönözik a vagyonyilatkozatok szigorú benyújtására.

A köztisztviselők elleni büntetőjogi vádak sok esetben elutasítják, vagy enyhébb (közigazgatási) szankciókkal helyettesítik.

A szankciók fokozásának hiánya / szigorúbb szankciók az egymást követő jogsértések esetén.

A szankcionált magas rangú köztisztviselők nevét nem hozzák nyilvánosságra.

Forrás: CSD.

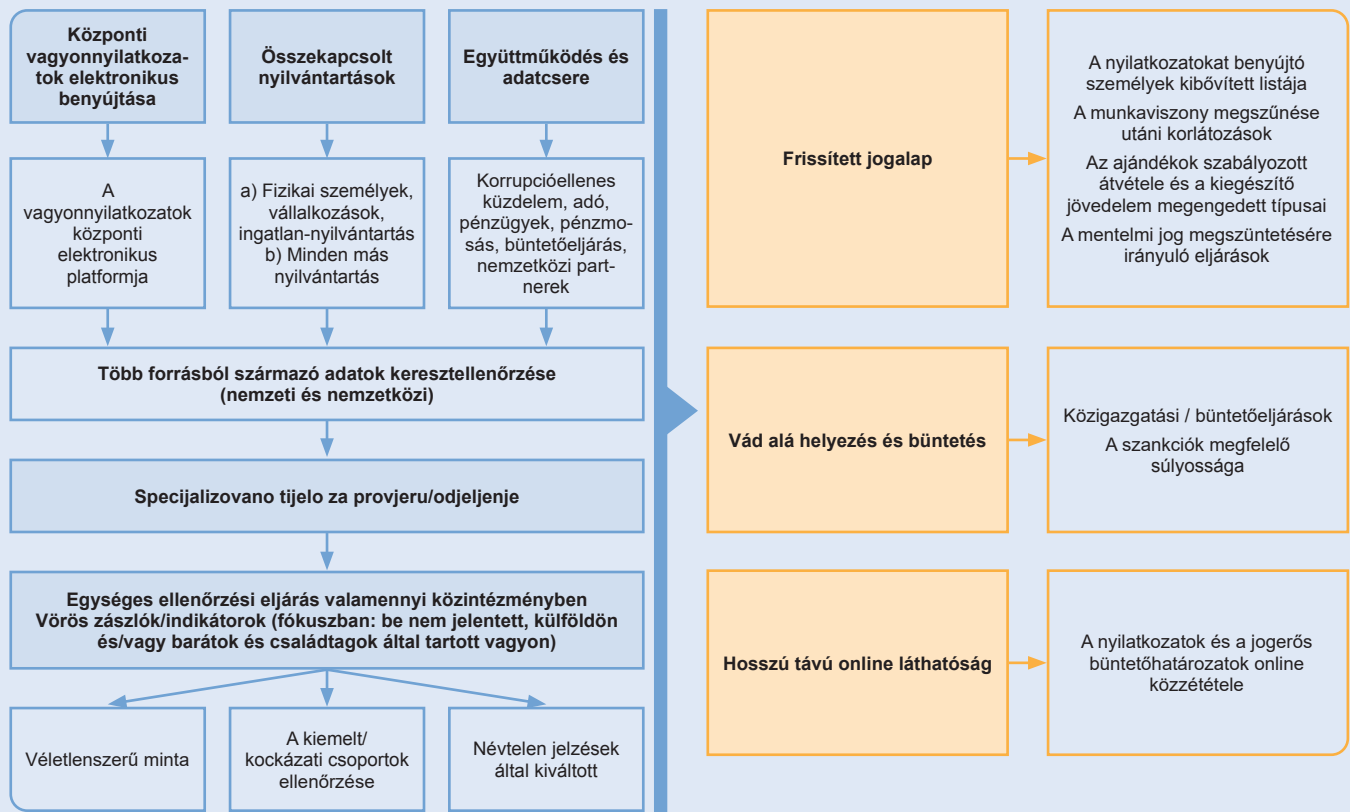
- A hatóságok politikai nyomásgyakorlással történő befolyásolása a nyomozás/eljárás megszüntetése és/vagy a súlyosabb büntetés (pl. szabadságvesztés) enyhébb szankcióval (pl. pénzbírsággal) való helyettesítése érdekében;
- A vagyonyilatkozatok szövegének visszamenőleges módosítása a szabálytalanságok megszüntetése érdekében;
- A jogszabályok módosítása oly módon, hogy a köztisztviselők (vagy hozzátartozóik) bizonyos típusai kimaradjanak a vagyonyilatkozat-tételre kötelezett tisztviselők köréből, a céges vagy családi kapcsolatról.
- Kézzel írt fénymásolatok. Magyarországon a vagyonyilatkozatok egy kereshető adatbázisban szerepelnek, azonban a dokumentumok kézzel kitöltött fénymásolatok, és így nem alkalmasak gépi olvasásra. Romániában 2021-ig sok nyilatkozatot kézzel írott formában nyújtottak be, mielőtt 2022-ben hatályba lépett a gépi olvasású PDF-ek benyújtásának kötelezettsége. 2023-tól csak digitális aláírással ellátott nyilatkozatokat fogadnak el, kivéve a választások során a jelöltek esetében.
- XML formátum (csak eseti alapon érhető el). Ezt a formátumot a legtöbb ország – Bulgária, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Észak-Macedónia és Szerbia – használja. Annak ellenére azonban, hogy az információk gépileg olvashatók, nem tölthetők le tömegesen, teljes adatbázisként. Így bármilyen nagy adatelemzéshez az információkat közvetlenül a weboldaltól kell lekérdezni vagy lemásolni. Horvátország hibrid esetet biztosít, mivel a nyilatkozatok XML, JSON és PDF formátumban is rendelkezésre állnak.

Az adatok elérhetősége

A SEE-9 országok egyike sem biztosít **géppel olvasható és letölthető nyílt adatbázist, amely az** összes beérkezett vagyonyilatkozatot tartalmazza. Az elemzett országok a következő kategóriákba sorolhatók:

- Nincs adatbázis. E tekintetben Albánia a kiugró eset, mivel a vagyonyilatkozatok és az összeférhetlenség ellenőrzésével foglalkozó főfelügyelőség (HIDAACI) nem biztosít hozzáférést nyilvános adatbázishoz. A [Főfelügyelőségnek](#) csak a [megkeresések és válaszok nyilvántartása](#) létezik, ahol a hivatalos megkeresésekre adott válaszokat teszik közzé.
- Pozitívumként meg kell említeni, hogy az észak-macedóniai korrupcióellenes állami bizottság (SCPC) 2023-ban tervezi bevezetni a gépi olvasású vagyoni- és érdekeltségi nyilatkozatok elektronikus benyújtására szolgáló eszközt. Az albániai HIDAACI szintén azt tervezi, hogy 2023-ban fejleszti a rendszert, és a nagyközönség számára teljes körű és

A vagyonyilatkozatok hatékony ellenőrzésének előfeltételei



Forrás: CSD.

ingyenes hozzáférést biztosít a nyilatkozatokhoz.²⁵⁴ Romániában az e-DAI elektronikus benyújtási platformot 2022. január 1-jén vezették be.²⁵⁵ Ettől az időponttól kezdve a Nemzeti Integritási Ügynökség (ANI) már nem fogadja el a papíralapú vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatokat.²⁵⁶

Jó gyakorlatok a vagyonyilatkozatok hatékony ellenőrzésére

A Délkelet-európai régió 9 országában van néhány olyan jó gyakorlat, amely inspirációként és példaként szolgálhat a régió többi országa számára és azon túl is. Ezek közé tartozik: az automatikus integritás-előrejelzést adó elektronikus platformok használata Romániában; a végső haszonhúzóra vonatkozó információk gyűjtése Albániában; a több nyilvántartásban történő keresztellenőrzések, a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körének bővítése és a tudatosságnövelő gyakorlatok Horvátországban; valamint a gyanús körülmények ellenőrzésében és a büntetőfeljelentések megtételében más állami szervek hatáskörének és szerepének bővítése, továbbá a mentelmi jog feloldására vonatkozó eljárások meghatározása Szerbiában.

Bár az eljárási és jogi hiányosságok országonként eltérőek, a vagyonyilatkozatok **hatékony ellenőrzésének** számos **kulcsfontosságú előfeltétele** kiemelkedik.

²⁵⁴ Az R2G4P tagjai által szolgáltatott információk hivatalos információkérések és az érintett intézményekkel tartott találkozók alapján.

²⁵⁵ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), **COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale** [Románia, Nemzeti Integritási Ügynökség, Közlemény: a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok kizárólag az e-DAI rendszeren keresztül történő elektronikus továbbításáról és az éves nyilatkozatok benyújtásának határidejéről], 2022. április 8.

²⁵⁶ Juridice.RO: **Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați** [A vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatokat kizárólag az e-DAI elektronikus rendszeren keresztül küldik el az ANI-nak], 2022.

Közbeszerzési szabálytalanságok a politikailag kitett vállalatok körében

A közbeszerzéseket mindig is a **korrupció és a csalás egyik legfontosabb lehetőségének** tartották a közhivatalok betöltői számára. Ami még aggasztóbb, hogy szorosan kapcsolódik a régióban az állam és a média foglyul ejtésének gyakorlatához, amely folyamatosan aláássa a demokratikus és piacgazdasági átmenetet, hátráltatja az EU bővítését és megakadályozza, hogy a nemzetközi segélyek elérjék céljaikat.²⁵⁷ A jelenlegi jelentés a közbeszerzésekre és a politikailag kitett személyekre vonatkozó nagy mennyiségű adatot egyesíti, hogy elemezze a **politikai kapcsolatok hatását a közbeszerzések korrupciós kockázataira**. A tanulmány a délkelet-európai regionális tendenciákra terjed ki, és példákat mutat be Bulgáriából, Horvátországból, Magyarországról, Romániából, Észak-Macedóniából és Szerbiából. Az alkalmazott módszertan az egyes vörös zászlókon (Red Flags) alapul, amelyek a továbbiakban összesített integritási pontszámot alkotnak.

A régió legtöbb országában a politikai kapcsolatokkal rendelkező cégek szerződéses értékének aránya magasabb, mint a szerződéses volumen aránya. Ugyanakkor megfigyelhető különbség van a kapcsolatban álló cégek saját piaci részlegükön belüli átlagos értékaránya és ugyanazon kapcsolatban álló cégek összesített éves részesedése között az összes piacon (nem a CPV²⁵⁸ részlegek szerint számítva): az esetek többségében az átlagos piacon belüli részesedés magasabb. Ez közvetve azt bizonyítja, hogy a **politikailag kapcsolatban álló cégek gyakran inkább bizonyos piacokon belül koncentrálnak**, mintsem a különböző ágazatokban szétszóródnak.

A vevő típusa (a közbeszerző hatóság) tekintetében a regionális tendencia változatos és nem egyértelmű. Az esetek többségében azonban megfigyelhető különbség van a politikai kötődésű vállalatok és a többi vállalat szerződésai között. Romániában például a politikailag kapcsolatban álló vállalatok szerződésai között lényegesen több a nemzeti hatóság, mint a többi között (40%, szemben a nem kapcsolatban álló vállalatok 20%-ával).

²⁵⁷ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

²⁵⁸ Common Procurement Vocabulary – CPV [Közös Közbeszerzési Szójegyzék].

Ugyanakkor Magyarországon a domináns kategória a regionális hatóság (40%, szemben a nem kapcsolt vállalkozások mintegy 30%-ával).

Ami az eljárás típusát illeti, az országok többségében a nyitott eljárások aránya a kapcsolt vállalkozások szerződésai között vagy nem különbözik jelentősen, vagy a várakozásokkal ellentétes (azaz a kapcsolt vállalkozások között valamivel több a nyitott eljárás). A nyílt eljárások viszonylag magas aránya a politikailag kapcsolatban álló cégek körében azt jelentheti, hogy a legtöbb esetben **más gyakorlatokat alkalmaznak korrupcióra** (pl. testre szabott ajánlattételi felhívások, rövid hirdetési időszak stb.). Ez a megállapítás azt sugallja, hogy idővel valószínűleg a rendszer szintűen korrupció környezetek hajlamosak **átalakulni olyan államfogási gyakorlatokká, amelyben a formális szabályok inkább csak a feladat kipipálását jelentik**. Az ilyen fejlemények dinamikus rendszerek kifejlesztését teszik szükségessé a kockázat kezelésre, amelyeknek figyelembe kell venniük a folyamatosan változó korrupciós magatartást.

A régió összesített integritási pontszáma mindig valamivel alacsonyabb a kapcsolt vállalkozások esetében, az egyes országok között némi eltéréssel. Az adatok minőségétől függően egyes országok esetében a regressziós modellek megbízhatóbb és várhatóbb eredményeket mutattak, mint mások esetében, és a többség esetében az **integritási szint alacsonyabb pontszámmal társult a politikailag kapcsolatban álló beszállítók esetében**.

A COVID utáni korrupciós kockázatok a közbeszerzésben

Az esetek többségében a nem egészségügyi piacot nem érintik jelentős változások a szükségállapot bevezetése vagy a COVID-hoz kapcsolódó termékek megvásárlására irányuló tárgyalásos eljárások alkalmazását lehetővé tevő jogszabályi változás miatt. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy az integritás szintje, vagy csak a COVID-piac esetében csökken (Románia, Magyarország, Horvátország), vagy az európai trenddel összhangban az egész egészségügyi piac esetében csökkenő tendenciát eredményez, a COVID-piac gyors ingadozásával (Bulgária és Észak-Macedónia).

Az előre vezető út

A kockázatelemzési módszerek, a politikai eljárások és a korrupció, az állam foglyul ejtése²⁵⁹, a tiltott gazdagodás és a tiltott finanszírozás²⁶⁰ megelőzését célzó intézkedések javítása csak az állami szervek, a civil társadalom, a média, a magánszektor és a nemzetközi partnerek közötti tartós együttműködés révén valósítható meg. Különösen a nagyméretű adatok felhasználása könnyíthetné meg a közbeszerzések, állami támogatások, koncessziók, stratégiai beruházások és uniós források elosztása során elkövetett integritásbeli jogsértések azonosítását és szankcionálását. Az e területen a kormányzás magasabb szintjének biztosítása a Délkelet- és Délkelet-európai régióban különösen fontossá vált a **gazdasági biztonság megsértésének megnövekedett kockázata miatt, tekintettel Oroszország ukrajnai inváziójára és az ezzel kapcsolatos szankciók bevezetésére és végrehajtására**. E tekintetben a régió országai már különböző jogszabályokat, politikákat és intézkedéseket hoztak. Ugyanakkor korszerűsíteniük kell védekezésüket és **meg kell erősíteniük a végrehajtást** annak érdekében, hogy ne váljanak a közös EU/EGT-piac leggyengébb láncszemévé.

Az alábbi **kulcsfontosságú szakpolitikai ajánlások** képezhetik az olyan sürgős következő lépések gerincét, amelyek megszüntethetik a meglévő kormányzási kiskapukat és visszaszoríthatják az állam általi foglyul ejtés gyakorlatát a SEE-9 országokban:

- A vagyonyilatkozatok koherens ellenőrzési eljárása.
 - Az illetékes hatóságnak ellenőriznie kell, hogy a vagyonyilatkozatokat időben benyújtották-e.
 - A korrupcióellenes hatóságoknak létre kell hozniuk **egy külön erre a célra létrehozott szervezet vagy osztályt, amely** teljes mértékben a vagyonyilatkozatok részletes ellenőrzésére

(„életmódvizsgálat”) összpontosít. Nemcsak a bejelentett adatokat kellene ellenőrizni, hanem azt is, hogy vannak-e rejtett vagy be nem jelentett vagyontárgyak, beleértve a külföldön és/vagy a barátok és (tágabb) családtagok birtokában lévő vagyontárgyakat is. Ideális esetben az eljárásnak meg kell állapítania a vagyon eredetét.

- Ennek a szervnek kockázatértékelési és ellenőrzési eljárást kell alkalmaznia, amely a **nagy adatokon és a vörös zászlókon alapul**. Azokban az országokban, ahol egynél több szerv végzi az ellenőrzéseket, ezt az eljárást az egész kormányzatban egységesíteni kell.
- A szervnek háromféle ellenőrzést kell végeznie: részletes ellenőrzésnek/auditnak alávetett véletlenszerű mintát, a kiemelt/kockázati csoportok ellenőrzését, valamint a harmadik felek anonim jelzései által kiváltott ellenőrzéseket. Ez növelné a szabálytalanságok feltárásának kockázatát és csökkentené a büntetlenség érzését.
- Erős együttműködést kell kialakítani az összes érintett szerv (korrupcióellenes, adóügyi, pénzügyi, pénzmosási, ügyészségi stb.) között. A vagyonyilatkozatokban megadott adatokat a nemzeti és uniós adatvédelmi szabályoknak megfelelően **össze kell vetni más** (nemzeti és nemzetközi) **nyilvános nyilvántartásokból származó adatokkal**, és adott esetben magánforrásokkal (szakmai testületek, közösségi média stb.).
- Több szervnek vagy érdekelt félnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az ügyet az ügyészség vagy más illetékes igazságügyi hatóság elé terjessze, és közigazgatási, büntető (és adott esetben polgári) eljárást kezdeményezzen. A vizsgálatok nem hagyhatják ki azt a kérdést, hogy valaki hogyan jutott vagyonhoz a hivatalba lépése előtt.
- A jogalap javítása a vagyon közzététele tekintetében. A jogalaprak köteleznie kell a rendőrséget, a vámhatóságokat, az állami tulajdonú vállalatok felső vezetőit, igazgatóit és igazgatótanácsi tagjait, a katonai személyzetet, a politikai pártok (pl. a parlamenten kívüli, de állami támogatásban részesülő) tagjait, valamint adott esetben a vallási csoportok tagjait is vagyonyilatkozat benyújtására. Részletesen tisztázni kell a PEP-ek foglalkoztatás utáni korlátozásaira, az ajándékok elfogadására, valamint a közalkalmazottak számára megengedett kiegészítő

²⁵⁹ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

²⁶⁰ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

jövedelemtípusokra vonatkozó jogi előírásokat. A jogalapot javítani lehetne azzal, hogy a PEP-eket nemcsak a többségi részvényeik, hanem az adott vállalkozásban birtokolt vagyonuk nyilvánosságra hozatalára is kötelezzék.

- **A vagyonyilatkozatok és a kapcsolódó nyilvántartások átláthatósága és digitalizálása.** A SEE-9 országoknak kizárólag elektronikus, géppel olvasható formátumban kellene engedélyezniük a vagyonyilatkozatok benyújtását. Az összes vagyonyilatkozatot egyetlen adatbázisban kell összegyűjteni és/vagy egyetlen, egységesített weboldalon keresztül hozzáférhetővé kell tenni. Az illetékes szervek számára nem szabad megengedni, hogy visszamenőlegesen megváltoztassák a vagyonyilatkozatokat, hogy a feltárt szabálytalanság már ne álljon fenn. Módosítások esetén mind az eredeti, mind a javított nyilatkozatnak elérhetőnek kell lennie felülvizsgálat céljából. Szükség van továbbá gépi olvasható közbeszerzési és vállalati adatbázisok, valamint a szankcionált jogi és természetes személyek adatbázisainak létrehozására, amelyek tömegesen letölthetők. Az adatbázisoknak tartalmazniuk kell a végső hasznosítókra vonatkozó információkat és a vállalati szintű pénzügyi adatokat. Ajánlott továbbá, hogy minden ország hozzon létre eljárásokat a kriptovalutákkal folytatott tranzakciók nyomon követésére, és harmonizálják a kriptovaluták adóztatására vonatkozó megközelítéseiket, ahogyan azt az Európai Parlament is javasolta.²⁶¹
- **Összekapcsolt közhiteles nyilvántartások.** A nagyméretű adatok hatékony felhasználásának alapvető előfeltétele, hogy valamennyi délkelet-európai ország összekapcsolja az összes közhiteles nyilvántartást. Ez egy kétlépcsős folyamat – először az elsődleges (alap)nyilvántartásokat kell összekapcsolni egymással: a fizikai személyek nyilvántartását (beleértve az anyakönyvi és a családtagokat), a vállalkozások (jogi személyek) nyilvántartását és az ingatlan-nyilvántartást. Másodsor, az összes többi nyilvántartást egyenként össze kell kapcsolni²⁶².

- **A közbeszerzési és vagyonyilatkozatok adatvezérelt elemzésének bevezetése.** A nagyméretű adatok korai előrejelzésre és kockázatelemzésre történő felhasználását az érintett állami szerveknek a civil társadalommal, a nemzetközi szervezetekkel és az oknyomozó médiával közösen kell kidolgozniuk és rendszeresen használniuk és frissíteniük.

Ami a **vagyonyilatkozatokat illeti** – a nagyméretű adatok lehetővé tennék egy sor olyan figyelmeztető jelzést, amely jelzi, ha a jogellenes vagyont potenciálisan (távoli) rokonoknak vagy barátoknak (alacsony vagy semmilyen ellentételezés ellenében) szereztek meg és/vagy adták át, és ha azt leányvállalatok és anyavállalatok bonyolult láncolatába rejtették (beleértve a fedőcégek és az álcázott személyek használatát). A vállalati magatartás tekintetében – a nagyméretű adatokból kiderülhet, hogy a politikailag kitett személyekhez kapcsolódó vállalatoknak nagyobb-e a forgalmuk, a piaci pozíciójuk (esetleges monopolizáció), az egy alkalmazottra jutó nyereségük stb. – a politikai kapcsolatokkal nem rendelkező vállalatokhoz képest ugyanabban az ágazatban. A **közbeszerzés** integritása tekintetében a vörös zászlók figyelmeztethetnek az egyszeri ajánlattétel nagy arányára, a szállítótól való vevőfüggőségre, a vállalat adóparadicsomként való bejegyzésére, a túl rövid benyújtási vagy döntéshozatali időszakra, a pályázati felhívás elmulasztására, a korlátozó eljárástípusok alkalmazására stb.

Az összes közhiteles nyilvántartás adatai alapján a délkelet-európai 9 ország kormányainak a civil társadalom támogatásával ajánlott a korrupciós kockázatok és a visszaélések mintáinak felderítésére szolgáló interaktív mutatókkal ellátott elektronikus platformok kidolgozása. Ezek a platformok hasznosíthatnák az R2G4P kezdeményezés keretében tesztelt és a jelenlegi és a jövőbeli jelentésekben bemutatott vörös zászlók és mutatók előnyeit. A következő és egyben utolsó lépés a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére szolgáló adatcseréről szóló nemzetközi szerződés végrehajtása lenne.²⁶³

²⁶¹ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

²⁶² Adó, társadalombiztosítás, telekkönyv, gépjármű-nyilvántartás, részvények és értékpapírok, szabadalmak és engedélyek nyilvántartása, vám, bírósági nyilvántartások, pártfinanszírozási adatbázis stb.

²⁶³ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

- **A verseny javítása a közbeszerzésben és a nem versenyalapú eljárások használatának csökkentése.** A vörös zászlók (Red Flags) alkalmazásával párhuzamosan a közbeszerzési jogalapnak is teljes mértékben vissza kell térnie a COVID előtti állapothoz, eltörölve minden „ideiglenes” sürgősségi eljárást (különös tekintettel az egy ajánlattevővel kötött szerződések arányának és a közvetlen odaítélések számának csökkentésére). Az objektív ajánlatértékelési kritériumok és a pályázatok méretének a piaci kapacitáshoz való igazítása potenciálisan növelhetné a közbeszerzés versenyképességét. A közbeszerzési dokumentumokon dolgozó személyek számának növelése javíthatná a döntéshozatali időszak általános gyorsaságát, valamint az értékelési és odaítélési döntések minőségét.
- **Hatékony büntetés.** A civil társadalom, az uniós szintű és a nemzetközi szervek által gyakran hangoztatott egyik legaggasztóbb probléma, hogy a köztisztviselők elleni büntetőjogi vádak többször elutasítják, vagy enyhébb (közigazgatási) szankciókkal helyettesítik, különösen, ha magasabb politikai szintről van szó. Ugyanakkor a viszonylag alacsony bírságok nem ösztönzik a törvény teljes körű betartását. Ezért fontos, hogy a politikai döntéshozók gondoskodjanak arról, hogy a büntetések mértéke és súlyossága elég magas legyen (elbocsátás, vagyonekobbzás, szabadságvesztés), a büntetőeljárás hatékonyabb legyen, és a jogerős büntetőhatározatok online közzétegyék. A SEE-9 országoknak továbbra is létre kell hozniuk egy mechanizmust a mentelmi jog feloldására, különösen a büntetőeljárások esetében.