



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.6.6.
COM(2011) 308 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

A korrupció elleni uniós küzdelem

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

A korrupció elleni uniós küzdelem

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés	3
2.	A korrupcióellenes erőfeszítések szorosabb nyomon követése	5
2.1.	A nyomon követés és értékelés jelenlegi mechanizmusai	5
2.2.	Az uniós antikorrupciós jelentés	6
3.	A meglévő antikorrupciós eszközök jobb végrehajtása	9
3.1.	A Tanács 2003/568/IB kerethatározata a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről	9
3.2.	Egyéb nemzetközi antikorrupciós egyezmények	10
3.3.	Az EU és a meglévő nemzetközi antikorrupciós rendszerek közötti együttműködés	11
4.	A korrupció erőteljesebb célbavétele az EU belső politikáiban	11
4.1.	Bűnüldözés, igazságügyi és rendőrségi együttműködés az Unión belül	11
4.1.1.	Igazságügyi és rendőrségi együttműködés	12
4.1.2.	Pénzügyi nyomozás és vagyonvisszaszerzés	12
4.1.3.	A visszaélést bejelentő személyek védelme	13
4.1.4.	A bűnüldöző hatóságok tisztviselőinek szervezett képzések	13
4.2.	Közbeszerzés	13
4.3.	Az adminisztratív kapacitás bővítését támogató kohéziós politika	14
4.4.	Az uniós vállalkozásokra vonatkozó számviteli standardok és kötelező könyvvizsgálat	14
4.5.	A politikai korrupció megelőzése és az ellene folytatott küzdelem	15
4.6.	A statisztikák fejlesztése	16
4.7.	Feddhetetlenség a sportban	16
4.8.	Az uniós közpénzek korrupcióval szembeni védelme	16
5.	A korrupció erőteljesebb célbavétele az EU külső politikáiban	17
5.1.	Tagjelölt, potenciális tagjelölt és szomszédságpolitikai országok	17
5.2.	Együttműködési és fejlesztési politikák	18
5.3.	Kereskedelempolitika	18
6.	Következtetés	19

A korrupció elleni uniós küzdelem

1. BEVEZETÉS

Öt uniós polgárból négy¹ azon a véleményen van, hogy hazájában súlyos probléma a korrupció². Annak ellenére, hogy az utóbbi évtizedekben az Európai Unió jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy Európa nyitottabbá és átláthatóbbá váljon, tagadhatatlanul sok még a tennivaló. Elfogadhatatlan, hogy mintegy **évi 120 milliárd EUR**, azaz az EU GDP-jének 1 %-a³ veszendőbe megy a korrupció miatt. Tény, hogy a probléma nem új keletű az EU-ban, és nem is leszünk képesek teljes mértékben kiirtani a korrupciót a társadalomból, mégis sokatmondó, hogy az utóbbi tíz évben a Transparency International korrupciós érzékelési indexében a 27 uniós tagállam átlagos pontszáma csupán szerény javulást mutat⁴.

A korrupció – bár jellege és mértéke különbözhet – **valamennyi uniós tagállamot és az Unió egészét is károsítja**. Pénzügyi kárt okoz azáltal, hogy csökkenti a beruházások szintjét, gátolja a belső piac megfelelő működését, és károsítja az államháztartást. Káros a társadalomra nézve, mivel a szervezett bűnözői csoportok a korrupció felhasználásával követnek el más súlyos bűncselekményeket, például folytatnak kábítószer-kereskedelmet vagy emberkereskedelmet. Ráadásul a korrupció problémájának elhanyagolása esetén csökkenhet a demokratikus intézményekbe vetett bizalom és a politikai vezetők elszámoltathatósága.

Az elmúlt évtized során **történtek erőfeszítések mind nemzetközi, mind uniós, mind pedig nemzeti szinten** a korrupció csökkentése érdekében⁵. Uniós szinten a korrupció elleni jogi keret a magánszektorban tapasztalható korrupcióra vonatkozó jogi aktus⁶ elfogadásával és az Egyesült Nemzetek Korrupció elleni Egyezményéhez (UNCAC) való uniós csatlakozással⁷

¹ Az Eurobarométer korrupcióról szóló 2009-es felmérése szerint 78 %. E felmérést két évente készítik el. A Transparency International felmérése szerint éves szinten az uniós polgárok 5 %-a fizet kenőpénzt, lásd: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. Egy tanulmány következtetése szerint a korrupció akár 20–25 %-kal is emelheti a közbeszerzési szerződések teljes költségét. http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

² E közlemény a korrupciónak az ENSZ korrupció elleni globális programjában elfogadott tág fogalom meghatározását – „a hatáskörrel való visszaélés személyes haszon érdekében” – alkalmazza, és így mind az állami, mind a magánszektorban való előfordulását magába foglalja.

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, mely szerint a korrupció globális szinten a GDP 5 %-át teszi ki.

⁴ A maximálisan adható 10 pontból 2000-ben 6,23, 2010-ben pedig 6,30 volt az eredmény. Bár a 2010. évi index szerint kilenc tagállam a világ húsz legkevésbé korrump országa között szerepel, nyolc tagállam viszont 5-nél alacsonyabb pontszámot kapott. Az index Unióra vonatkozó főbb adatait és tendenciáit a Világbank globális kormányzati mutatói is megerősítik, azaz egyértelmű eltérés mutatkozik az egyes tagállamok között; kilenc a korrupció ellen legsikeresebben fellépő országok között szerepel, tíz pedig a leggyengébbek között. Lásd még: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>.

⁵ A Bizottság 2003-ban szólított fel ilyen erőfeszítések megtételére (COM(2003) 317 végleges).

⁶ A Tanács 2003/568/IB kerethatározata a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről (HL L 192., 2003.7.31., 54. o.).

⁷ A Tanács 2008/801/EK határozata (HL L 287., 2008.10.29., 1. o.).

bővült. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés elismeri, hogy a korrupció azon súlyos, több államra kiterjedő bűncselekmények közé tartozik, amelyekkel szemben az egyes tagállamok nem rendelkeznek elegendő eszközzel ahhoz, hogy önállóan kezeljék⁸. Számos uniós szakpolitikába épültek be valamilyen mértékben korrupcióellenes intézkedések⁹.

Ugyanakkor **a korrupcióellenes jogi keret végrehajtása a különböző uniós tagállamokban továbbra sem egyenletes, és összességében véve nem kielégítő**. Az EU korrupcióellenes jogszabályait nem ültette át valamennyi tagállam¹⁰. Vannak olyan országok, amelyek nem erősítették még meg a legfontosabb nemzetközi korrupcióellenes egyezményeket. Még nagyobb gond, hogy a gyakorlati **értvényesítés** még a már meglévő korrupcióellenes intézmények és jogszabályok esetében is **gyakran elégtelen**¹¹.

Ez azt jelzi, hogy a vezetők és döntéshozók oldalán **nincs meg a határozott politikai elkötelezettség** mellett, hogy felvegyék a küzdelmet a korrupció valamennyi fajtájával szemben, legyen szó a politikai korrupcióról, a szervezett bűnözői csoportok által vagy azok közreműködésével elkövetett korrupciós tevékenységekről vagy a mindennapokban megnyilvánuló korrupcióról. Egyértelműen arra van tehát szükség, hogy erősítsük a korrupció elleni küzdelemre irányuló politikai szándékot, valamint javítsuk a korrupcióellenes szakpolitikák és a tagállami fellépések összhangját.

Ez az oka annak, hogy a Bizottság a tagállamok korrupcióval szembeni erőfeszítéseinek nyomán követésére és értékelésére új mechanizmust hoz létre, az **uniós antikorrupciós jelentést**, ezáltal is ösztönözve a jelentősebb politikai szerepvállalást. A jelentést 2013-tól kezdődően két évente készíti el a Bizottság; munkáját szakértői csoport és kutatási összekötői hálózat segíti, a pénzügyi háttér pedig az uniós költségvetés biztosítja. Elfogulatlan képet nyújt majd valamennyi tagállam eredményeiről, gyengeségeiről és kötelezettségvállalásairól. Azonosítja a tendenciákat és a kezelendő hiányosságokat, továbbá ösztönzi az egymástól való tanulást és a bevált módszerek megosztását. E mechanizmussal párhuzamosan kívánatos az is, hogy **az EU vegyen részt az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjában (GRECO)**¹².

Az Uniónak emellett **valamennyi érintett – külső vagy belső – uniós szakpolitikán belül erőteljesebben érvényre kell juttatnia a korrupció elleni fellépést**. A Bizottság ennek érdekében különösen a következő lépéseket tervezi: 2011-ben javaslatot tesz a bűncselekményből származó vagyoni eszközök elkobzására vonatkozó korszerűsített uniós szabályokra, 2012-ben pedig a tagállamokban folyó, pénzügyi bűncselekményekre irányuló nyomozás javítását célzó stratégiára vonatkozóan, valamint 2011-ben cselekvési tervet fogad

⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikkének (1) bekezdése a korrupciót azon bűncselekmények között sorolja fel, amelyek esetében irányelvekben szabályozási minimumok állapíthatók meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan, mivel a korrupció hatásában gyakran több államra kiterjedő vonatkozású. A több államra kiterjedő vesztegetés, illetve a korrupció egyéb formái, pl. a bírói karon belüli korrupció befolyásolhatja a versenyt és a beruházásokat.

⁹ Lásd a 4. és az 5. részt.

¹⁰ A Bizottságnak az EUMSZ hatályba lépését megelőzően nincs jogköre arra, hogy jogi eljárást indítson a tagállamok ellen a Szerződés harmadik pillére alapján elfogadott intézkedések átültetésének elmaradása miatt. Ilyen eljárásokra 2014. december 1-jétől lesz lehetőség, a Lisszaboni Szerződés átmeneti intézkedésekről szóló 36. jegyzőkönyvének 10. cikkének megfelelően.

¹¹ Lásd a 3. részt.

¹² Lásd a 2. rész 2. szakaszát, valamint a következő dokumentumot: A Bizottság jelentése a Tanácsnak az Európai Uniónak az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjában (GRECO) való részvételének módozatairól, COM(2011) 307.

el a bűnügyi statisztikák javításának módjáról. A Bizottság emellett együttműködik majd olyan uniós ügynökségekkel, mint az Europol, az Eurojust és a CEPOL, valamint az OLAF-fal az igazságügyi és rendőrségi együttműködés erősítése és a bűnüldöző hatóságok tisztviselőinek szervezett képzések javítása érdekében. Folytatja a közbeszerzésre, valamint az uniós vállalkozások számviteli standardjaira és kötelező könyvvizsgálatára vonatkozó uniós szabályok korszerűsítését. Emellett a Bizottság 2011-ben stratégiát fogad el az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelemről. Ezzel párhuzamosan a Bizottság erőteljesebb hangsúlyt helyez az antikorrupciós kérdésekre az EU bővítési folyamata során, továbbá – a főképviselővel együtt – szomszédságpolitikánk terén, valamint szélesebb körűen fogja alkalmazni az együttműködési és fejlesztési szakpolitikákban. A korrupció megelőzésének lehetséges módjaira vonatkozóan tovább kell fejleszteni az üzleti szférára vonatkozó kezdeményezéseket és a köz- és magánszektor közötti uniós szintű párbeszédet.

E közlemény ismerteti az uniós antikorrupciós jelentés céljait és gyakorlati működésmódját, valamint kifejti, hogyan fektessen az EU nagyobb hangsúlyt a külső és belső politikákban a korrupció elleni intézkedésekre. Ennek kiegészítésére szolgál majd a Bizottság csalás elleni stratégiája. Míg az előbbi a korrupcióellenes szakpolitikák tagállamok általi végrehajtására összpontosít, ez utóbbi főként olyan intézkedéseket foglal majd magába, amelyek az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgálják és a Bizottság felelősségi körébe tartoznak.

2. A KORRUPCIÓELLENES ERŐFESZÍTÉSEK SZOROSABB NYOMON KÖVETÉSE

2.1. A nyomon követés és értékelés jelenlegi mechanizmusai

Jelenleg nincs még olyan mechanizmus, amely koherens és átfogó módon követné nyomon az uniós és tagállami szintű korrupcióellenes politikák meglétét, illetve értékelné ezek hatékonyságát¹³. Nemzetközi szinten a meglévő főbb nyomonkövetési és értékelési mechanizmusok 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 mechanizmusok ösztönzik az ezekhez csatlakozó államokat a korrupcióellenes szabályok végrehajtására és érvényesítésére. Ugyanakkor mindegyikük esetében több olyan jellemző van, amely korlátozza a korrupcióval kapcsolatos uniós szintű problémák hatékony kezelésére való alkalmasságukat.

Az EU számára a legátfogóbb hatályos eszköz a **GRECO**, tekintettel arra, hogy ennek valamennyi tagállam részese. A GRECO révén az Európa Tanács hozzájárul a páneurópai jogi környezetre vonatkozó minimumszabályok biztosításához. Ugyanakkor a GRECO – kormányközi értékelési folyamatának és nyomonkövetési mechanizmusának korlátozott nyilvánossága miatt – eddig nem eredményezte azt, hogy a tagállamokban a korrupció eredményes kezeléséhez elegendő politikai eltökéltség jelentkezzen. Emellett a GRECO az Európa Tanács által létrehozott korrupcióellenes normák körének való megfelelést követi

¹³ Két tagállamra vonatkozóan 2006 óta létezik egy külön nyomonkövetési mechanizmus, a Bulgáriával és Romániával kapcsolatos együttműködési és ellenőrzési mechanizmus (a Bizottság 2006. december 13-i 2006/928/EK és 2006/929/EK határozata, HL L 354., 2006.12.14., 56. o., illetve 58. o.). Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus ad hoc megoldásként merült fel a közvetlenül az uniós csatlakozás előtt feltárt kiugró hiányosságok orvoslására. E tekintetben a Bizottság ellenőrzéseket végez az igazságügyi reform, a korrupció elleni, valamint – Bulgária esetében – a szervezett bűnözés elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítésére vonatkozóan.

nyomon¹⁴, és ebből adódóan kevesebb figyelmet fordít az uniós jogalkotás speciális területeire, így például a közbeszerzésre. A GRECO rendszere ráadásul az összehasonlító elemzést – és ebből adódóan az Unióra jellemző korrupciós tendenciák azonosítását – sem teszi lehetővé, továbbá nem ösztönzi közvetlen módon a bevált módszerek megosztását és az egymástól való tanulást.

A nemzetközi kereskedelmi ügyletekben külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló **OECD-egyezmény** (a továbbiakban: **a megvesztegetés elleni egyezmény**)¹⁵ kifejezetten a külföldi hivatalos személyek nemzetközi kereskedelmi ügyletek során történő megvesztegetésének speciális problémájára irányul, és nem terjeszthető ki a korrupció elleni uniós küzdelem szempontjából fontos egyéb területekre. A Transparency International által készített hetedik éves jelentés¹⁶ azt jelezte, hogy a megvesztegetés elleni egyezmény végrehajtása nem mindenütt egyenlő mértékű: aktív érvényesítésére csupán négy tagállamban került sor, míg 12 tagállamban kevéssé vagy egyáltalán nem érvényesítették azt. A megvesztegetésekkel foglalkozó OECD-csoport keretében működő alapos értékelési rendszer ellenére az OECD megvesztegetés elleni egyezményének hatékony végrehajtása melletti politikai elkötelezettség szintje továbbra sem kielégítő.

Az **ENSZ Korrupció elleni Egyezménye (UNCAC)** 2005 decemberében lépett hatályba, az EU pedig 2008 szeptemberében csatlakozott hozzá¹⁷. Az UNCAC részes államainak konferenciája 2009 novemberében fogadta el az UNCAC végrehajtásának felülvizsgálatára szolgáló mechanizmus feladatmeghatározását. Az EU támogatja a civil társadalom bevonását és az átláthatóságot a mechanizmus keretében történő értékelés megállapításai tekintetében. Ugyanakkor több olyan jellemzője van az UNCAC felülvizsgálati mechanizmusának, amelyek miatt ez a korrupcióval kapcsolatos uniós szintű problémák kezelésére csak korlátozottan alkalmazható: kormányközi eszközről van szó, a felülvizsgálati rendszer nagy valószínűséggel nem terjed ki az EU számára különösen fontos szakpolitikai területekre, olyan államok is részesei, amelyeknek korrupcióellenes normái esetleg az uniós normáknál alacsonyabbak, a felülvizsgálat ciklusai viszonylag hosszúak, és előfordulhat, hogy a részes államoknak szóló, végre nem hajtott ajánlásokat csak korlátozott alkalommal követik nyomon.

2.2. Az uniós antikorrupciós jelentés

A meglévő nemzetközi nyomonkövetési és értékelési mechanizmusok fent ismertetett korlátaira való tekintettel **létre kell hozni egy külön uniós nyomonkövetési és értékelési mechanizmust, az uniós antikorrupciós jelentést** annak elősegítésére, hogy erőteljesebb politikai szándék alakuljon ki tagállami szinten, és érvényesüljenek a meglévő jogi és intézményes eszközök. **E mechanizmusnak a GRECO-ban való uniós részvétellel kell párosulnia**¹⁸. Az uniós antikorrupciós jelentést **a Bizottság** 2013-tól kezdődően **kétévente adja ki**.

¹⁴ A korrupcióról szóló büntetőjogi egyezmény (STE 173, elfogadás időpontja: 1999. január 27.) és annak kiegészítő jegyzőkönyve (ETS 191, elfogadás időpontja: 2003. május 15.); a korrupcióról szóló polgári jogi egyezmény (STE 174, elfogadás időpontja: 1999. november 4.), valamint a korrupció elleni küzdelem 20 irányelve (az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (97)24. számú határozata).

¹⁵ http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1.00.html.

¹⁶ http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions.

¹⁷ A Tanács 2008/801/EK határozata (HL L 287., 2008.9.25., 1. o.).

¹⁸ Lásd a Tanácsnak szóló bizottsági jelentést az Európai Uniónak az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjában (GRECO) való részvételének módozatairól, COM(2011) 307.

Az uniós antikorrupciós jelentés létrehozásával a Bizottság a tagállamok által a Stockholmi Programban¹⁹ kifejezett azon felkérésre reagál, hogy „a meglévő rendszerek és a közös kritériumok alapján dolgozzon ki olyan mutatókat, amelyekkel mérhetőek a korrupcióellenes küzdelem erőfeszítései az EU-ban”, valamint az Európai Parlament azon felszólítására, hogy rendszeresen kövesse nyomon a tagállamok korrupcióellenes erőfeszítéseit²⁰.

Az uniós antikorrupciós jelentés létrehozása abból az elvből indul ki, hogy a korrupció elleni küzdelemre ugyan nincsen univerzálisan alkalmazható megoldás, a korrupció mégis valamennyi uniós tagállam számára gondot okoz. Objektív, tényeken alapuló jelentések rendszeres kiadásával és értékelésével az antikorrupciós jelentés **tovább ösztönzi majd a tagállamokat a korrupció hatékony visszaszorítására**, különösen oly módon, hogy végrehajtják és érvényesítik a nemzetközileg elfogadott korrupcióellenes normákat. A valamennyi tagállamra vonatkozó mechanizmus egyértelműbb áttekintést biztosít majd az Unióban tett korrupcióellenes erőfeszítésekről és azok eredményességéről, segít azonosítani a korrupció konkrét okait, és ezáltal biztosítja **a jövőbeli uniós szakpolitikai fellépések megfelelő előkészítésének alapjait**. Emellett „válsághiányként” is szolgál majd, hogy csökkenteni lehessen az olyan esetleges kockázatokat, amelyek mélyen gyökerező problémákból erednek, és válsághelyzethez vezethetnek.

Az uniós antikorrupciós jelentés elkészítésekor a Bizottság igénybe veszi a meglévő nyomkövetési és értékelési mechanizmusokat, hogy elkerülhető legyen a tagállamok adminisztratív terheinek növekedése és az erőfeszítések duplikációja. Felhasználja a meglévő nemzetközi eszközök – így az Európa Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi egyezménye²¹, a korrupcióról szóló polgári jogi egyezménye²², a korrupció elleni küzdelem 20 irányelve²³, az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye²⁴ és az OECD megvesztegetés elleni egyezménye²⁵ – által létrehozott minimumszabályokat.

Mivel a korrupció szinte valamennyi formájának lehetnek határokon átnyúló következményei, a jelentés nem korlátozódik kimerítő jelleggel felsorolt prioritási területek vizsgálatára. Ugyanakkor az uniós antikorrupciós jelentés minden alkalommal **uniós szinten különös jelentőséggel bíró, átfogó problémák** meghatározott csoportjára, valamint az egyes tagállamokra vonatkozóan kiválasztott speciális kérdésekre koncentrálna majd. Ezek értékelése számos **mutató** felhasználásával történik, melyek egy része az adott területen már meglévő normákon alapul, más része pedig a jelentés elkészítésének során újonnan kerül kialakításra. Új mutatók kialakítására akkor kerül sor, ha a meglévő eszközök nem rögzítenek erre vonatkozó normákat, vagy pedig uniós szinten magasabb szintű normákra van szükség. A meglévő mutatók kiválasztása, illetve az új mutatók kialakítása során a Bizottság kikéri a tagállamok illetékes antikorrupciós hatóságainak véleményét. A mutatók között szerepelhetnek például a korrupció érzékelése, a válaszadók magatartása a korrupciós tevékenységekkel kapcsolatban, valamint a büntető igazságszolgáltatással

¹⁹ Az Európai Tanács által 2009. december 10–11-én elfogadott 17024/09. sz. tanácsi dokumentum (HL C 115., 1. o.). Lásd továbbá a 2005. április 14-én elfogadott, 6902/5. sz. tanácsi állásfoglalást, amely szintén közös értékelési és nyomkövetési mechanizmus kialakításának mérlegelésére kérte fel a Bizottságot.

²⁰ Az Európai Parlament 2010. május 18-án elfogadott 2/2010. sz. írásbeli nyilatkozata az Unió korrupció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítéseiről.

²¹ SET 173, 1999.1.27.

²² SET 174, 1999.11.4.

²³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (97)24. számú határozata.

²⁴ Az ENSZ Közgyűlésének 2003. október 31-i 58/4. sz. határozata.

²⁵ A tárgyalási ülés által 1997. november 21-én elfogadott szöveg.

kapcsolatos statisztikák, beleértve a korrupcióval kapcsolatos bűncselekményből származó bevételek elkobzására és lefoglalására vonatkozó adatokat is. Az uniós antikorrupciós jelentés az említett mutatók kvantitatív értékelését, valamint a korrupcióval kapcsolatos tendenciák és eredmények kvalitatív elemzését is tartalmazza majd.

Az antikorrupciós jelentés a következő részekből épül fel:

- **Tematikus rész**, amely – kutatásokra támaszkodva – a korrupció ellen folytatott uniós küzdelem egyes aspektusait helyezi előtérbe, valamint tematikus esettanulmányokat, bevált módszerek példáit és ajánlásokat is tartalmaz.
- **Országelemzések**, beleértve az egyes tagállamoknak szóló egyedi ajánlásokat is, a meglévő nyomkövetési mechanizmusok eredményeire, valamint a releváns források segítségével elérhető bizonyítékok áttekintésére támaszkodva. E részt az uniós szinten teendő megfelelő lépésekre vonatkozó ajánlások egészíthetik ki.
- **Uniós szinten jelentkező tendenciák**, a korrupcióról szóló, az uniós polgárok körében a különböző területeken jelentkező korrupció érzékelését mérő, két évente készített Eurobarométer felmérés eredményeire, valamint az uniós szinten jelentkező korrupcióval kapcsolatos tapasztalatokra vonatkozó egyéb forrásokra is kiterjedően.

A jelentés elkészítése során a Bizottság az információforrások széles körére támaszkodik, beleértve a meglévő nyomkövetési mechanizmusokat (GRECO, OECD, UNCAC), független szakértőket, kutatási eredményeket, a bizottsági szolgálatokat és az Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF), a tagállamokat, uniós ügynökségeket (Europol, Eurojust), az európai korrupcióellenes hálózatot, az Eurobarométer felméréseit és a civil társadalmat²⁶.

Az uniós antikorrupciós jelentést a Bizottság kezeli, a következők közreműködésével:

- Egy **szakértői csoport**, amely tanácsot ad: 1) a mutatók kialakításához, 2) a tagállamok teljesítményének értékeléséhez, 3) a bevált módszerek azonosításához, 4) az uniós tendenciák azonosításához, 5) ajánlások tételéhez, valamint 6) adott esetben új uniós lépésekre vonatkozó javaslatokhoz. A csoportot a Bizottság hozza létre, nyílt eljárást alkalmazó felhívást követően. A kiválasztott szakértők szakmai tapasztalata számos területről származhat (bűnüldözés, a korrupció megelőzése, civil társadalom, kutatás stb.), egyértelmű antikorrupciós szakértelemmel kell rendelkezniük, feddhetetlenségük tekintetében köztisztviselteknek kell állniuk, és kötelezettséget kell vállalniuk arra vonatkozóan, hogy tevékenységüket személyes szakmai minőségükben végzik majd.
- Egy **helyi kutatási összekötőkből álló hálózat**, amelyet a Bizottság hoz létre a civil társadalom és a tudományos élet képviselőiből, akik az egyes tagállamokban gyűjtik majd a releváns információkat, a szakértői csoport munkájának segítése és kiegészítése érdekében.

Közvetlenül kapcsolódva az uniós antikorrupciós jelentéshez, a **tapasztalatok megosztását szolgáló program** kialakítására kerülhet sor, amely segíti a tagállamokat, a helyi nem kormányzati szervezeteket és más érdekelt feleket az antikorrupciós politikák hiányosságainak meghatározása, a bevált módszerek azonosítása, a figyelemfelkeltés, illetve képzések nyújtása terén.

²⁶

A civil társadalom által végzett felmérések szintén figyelmet kapnak. Ilyen lehet például a Transparency International folyamatban levő felmérése az EU nemzeti integritási rendszereiről.

A Bizottság viseli az uniós antikorrupciós jelentéshez kapcsolódó valamennyi költséget, beleértve a független szakértői csoport, a kutatási összekötői hálózat, és létrejötté esetén a tapasztalatcsere-program költségeit is.

A GRECO-ban való uniós részvétel – bár nem felel meg teljes mértékben az Unión belüli korrupcióellenes erőfeszítésekre vonatkozó rendszeres jelentéstételre irányuló uniós igényeknek – szinergiát hozna létre a két mechanizmus között²⁷. A GRECO az uniós nyomkövetési mechanizmushoz különösen azzal járulna hozzá, hogy információkat nyújtana az uniós tagállamokra vonatkozó, a GRECO által már elkészített értékelési és megfelelési jelentések összehasonlító elemzése formájában, valamint jelezné a további nyomon követést igénylő főbb teljesítetlen ajánlásokat.

A fentiekre való tekintettel a Bizottság uniós antikorrupciós jelentéstételi mechanizmust hoz létre a tagállamok által a korrupció elleni küzdelem terén tett erőfeszítések rendszeres értékelése céljából, továbbá felhatalmazást kér a Tanácstól arra, hogy tárgyalásokat folytasson az Európa Tanáccsal az Unió részvételéről a GRECO-ban. A Bizottság az uniós antikorrupciós jelentés megállapításai alapján közép- és hosszú távon mérlegelni fogja, hogy szükség van-e további uniós szakpolitikai kezdeményezésekre, beleértve a korrupció területére vonatkozó büntetőjogi jogszabályok közelítését is.

3. A MEGLÉVŐ ANTIKORRUPCIÓS ESZKÖZÖK JOBB VÉGREHAJTÁSA

Unió, európai és nemzetközi szinten már több antikorrupciós jogi eszköz létezik. Ide tartozik az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló uniós egyezmény is, amely 2005. szeptember 28-án lépett hatályba²⁸. A meglévő eszközöket azonban – az említett egyezmény kivételével – még nem mindegyik uniós tagállam erősítette meg és ültette át nemzeti jogába. A korrupcióval szembeni fellépés eredményességéhez a tagállamoknak legalább lépéseket kellene tenniük a megerősítés és az átültetés folyamatának véghezvitele érdekében.

3.1. A Tanács 2003/568/IB kerethatározata a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről

A magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló, 2003 júliusában elfogadott 2003/568/IB tanácsi kerethatározat²⁹ célja, hogy a megvesztegetés aktív és passzív formája egyaránt bűncselekménynek minősüljön, és ennek érdekében részletes szabályozást hoz létre a jogi személyek felelősségére és a visszatartó erejű szankciókra vonatkozóan. A végrehajtásra vonatkozó első, 2007-ben kiadott jelentés³⁰ szerint sok olyan tagállam volt, amelyik nemigen tett lépéseket a kerethatározat alkalmazása érdekében. Hiányosságokra derült fény az aktív és passzív megvesztegetés valamennyi elemének bűncselekménnyé minősítése és a jogi személyek felelősségére vonatkozó rendelkezések terén egyaránt. A második végrehajtási jelentés – mely e közleményt kíséri – azt állapítja meg, hogy számos tagállam még mindig nem ültette át az aktív és passzív megvesztegetés valamennyi elemének

²⁷ Lásd a Tanácsnak szóló bizottsági jelentést az Európai Uniónak az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjában (GRECO) való részvételének módozatairól, COM(2011) 307.

²⁸ HL C 195., 1997.6.25., 2–11. o.

²⁹ HL L 192., 2003.7.31., 54. o.

³⁰ COM (2007) 328 végleges.

bűncselekménnyé nyilvánítására vonatkozó legrészletesebb rendelkezéseket³¹. Ráadásul a jogi személyek felelősségét nemzeti szinten továbbra sem szabályozzák egyöntetűen.

A Bizottság sürgeti a tagállamokat, hogy késedelem nélkül és teljes körűen ültessék át a 2003/568/IB kerethatározat valamennyi rendelkezését, és biztosítsák hatékony végrehajtását. Az előrelépés mértékétől függően a Bizottság mérlegelni fogja, hogy javasoljon-e a kerethatározatot felváltó irányelvet.

Ezzel kapcsolatban a Bizottság üdvözlí, hogy egyes tagállamok szigorúbb szabályokat fogadtak el a magánszektorban jelentkező korrupció megelőzése érdekében, és szigorították a korrupciós bűncselekményekért való vállalati felelősséget. **A Bizottság támogatni szándékozik e területen a köz-és magánszektor közötti párbeszédet** és a bevált módszerek megosztását. Ösztönzi a magánvállalkozásokat, hogy alakítsanak ki és hajtsanak végre egyértelmű közös alapszabályokat a számvitel, a belső ellenőrzés, a magatartási kódexek, valamint a visszaélést bejelentő személyek védelmének területén.

3.2. Egyéb nemzetközi antikorrupciós egyezmények

Számos uniós tagállam a meglévő nemzetközi antikorrupciós egyezmények mindegyikét vagy többségét megerősítette már. Ugyanakkor három tagállam³² még nem erősítette meg az **Európa Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi egyezményét**³³, tizenkettő tagállam nem erősítette meg annak kiegészítő jegyzőkönyvét³⁴, továbbá hét tagállam³⁵ nem erősítette meg a **korrupcióról szóló polgári jogi egyezményt**³⁶. Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményét három tagállam nem erősítette meg még meg³⁷. Az OECD megvesztegetés elleni egyezményét öt tagállam nem erősítette meg még meg³⁸.

A Bizottság sürgeti azokat a tagállamokat, amelyek még nem erősítették meg ezeket az egyezményeket, hogy haladéktalanul tegyék ezt meg, adott esetben figyelembe véve, hogy az érintett területen az Unió kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik, továbbá hiánytalanul hajtsák végre a rendelkezéseket. A Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy késedelem nélkül értesítsék a Bizottságot az egyezmények megerősítése érdekében tett lépéseikről, és a megerősítés elmaradásának esetleges okairól. Ehhez kapcsolódik, hogy **az OECD megvesztegetés elleni egyezménye esetében különösen fontos, hogy azt valamennyi uniós tagállam megerősítse és hatékonyan érvényesítse.** A Bizottság elemzi majd azokat az esetleges nehézségeket, amelyekkel a nem OECD-tag uniós tagállamok szembesülhetnek a megerősítési eljárás során, akár csak a végrehajtás és az érvényesítés területén jelentkező hiányosságokat.

³¹ COM (2011) 309 végleges. A jelentés szerint csupán kilenc tagállam (Belgium, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Franciaország, Írország, Ciprus, Portugália, Finnország és az Egyesült Királyság) ültette át megfelelően a bűncselekmény valamennyi, a kerethatározat 2. cikkében rögzített elemét.

³² Ausztria, Németország és Olaszország.

³³ SET 173, 1999.1.27.

³⁴ Ausztria, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Németország, Magyarország, Olaszország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Portugália és Spanyolország.

³⁵ Dánia, Németország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Portugália és az Egyesült Királyság.

³⁶ SET 174, 1999.11.4.

³⁷ A Cseh Köztársaság, Németország és Írország,

³⁸ Ciprus, Lettország, Litvánia, Málta és Románia. Ezek az országok nem tagjai az OECD-nek. Egyedül Bulgária fogadta el ezt az egyezményt azon tagállamok közül, amelyek nem tagjai az OECD-nek.

3.3. Az EU és a meglévő nemzetközi antikorrupciós rendszerek közötti együttműködés

A Stockholmi Program felszólítja a tagállamokat az UNCAC, a CRECO és az OECD tevékenységeinek keretében történő fokozott együttműködésre. E cél érdekében a Bizottság különösen az alább részletezett területeken lép majd fel.

Az **UNCAC** jogilag kötelező önértékelést ír elő. Az EU esetében az eljárás összetettebb, mivel az összes uniós intézmény, valamint a megosztott hatáskörbe tartozó kérdések esetében a tagállamok együttműködése is szükséges hozzá. A Bizottság azonban megkezdte az eljárást³⁹, és jelenleg elemzi azt, hogy a Lisszaboni Szerződés értelmében fellépő változások milyen módon befolyásolják az UNCAC tekintetében fennálló uniós kötelezettségek körét. Mihelyt ez az elemzés elkészül, meghatározzák a felülvizsgálati mechanizmusban való részvétel módjait, a szakértők kinevezése tekintetében is.

A Bizottság megerősíti az **OECD**-vel való együttműködést, adott esetben egyetértési megállapodás kötésével. A megvesztegetésekkel foglalkozó OECD-csoport megállapításait az uniós antikorrupciós jelentés információforrásként használja majd.

A Bizottság elemezte a **GRECO-ban való uniós részvétel** lehetséges módozatait, és az Unió hatáskörén belül kezdeményezni fogja az e tekintetben szükséges eljárásokat⁴⁰. **Kíváncsok, hogy a tagállamok az Európa Tanács Miniszteri Bizottságán belül támogassák a GRECO-ban való részvételre irányuló uniós kérelmet.**

A Bizottság emellett támogatja a **G-20** keretében tett antikorrupciós erőfeszítéseket, és közreműködik a G-20 antikorrupciós cselekvési tervének végrehajtásában, melyet a 2010 novemberében Szöulban tartott csúcstalálkozón hagytak jóvá⁴¹.

4. A KORRUPCIÓ ERŐTELJESEBB CÉLBAVÉTELE AZ EU BELSŐ POLITIKÁIBAN

A meglévő jogi eszközök hatékonyabb nyomon követése és végrehajtása mellett a korrupcióellenes szempontokat – **átfogó megközelítés** részeként – valamennyi releváns uniós külső és belső politikába be kell építeni. Erőteljesebben kell célba venni a korrupciót, különösen az alábbi szakpolitikai területeken.

4.1. Bűnüldözés, igazságügyi és rendőrségi együttműködés az Unión belül

Kíváncsok, hogy a tagállamok minden szükséges lépést megtegyenek annak érdekében, hogy biztosítsák **a korrupciós ügyekben a hatékony felderítést, a büntetőeljárás alá helyezést, a visszatartó erejű szankciók nyomon követhető és következetes kiszabását, valamint a bűncselekmény útján szerzett eszközök visszaszerzését.** Ezzel összefüggésben különösen fontos az uniós tagállamok közötti igazságügyi és rendőrségi együttműködés, a bűnüldöző szervek állományának képzése, valamint a visszaélést bejelentő személyek védelme.

³⁹ Az OLAF megkezdte a korrupciós ügyek szisztematikus elemzését annak érdekében, hogy azonosítsa az uniós költségvetést esetlegesen veszélyeztető fenyegetéseket és sebezhető pontokat.

⁴⁰ Lásd a Tanácsnak szóló bizottsági jelentést az Európai Uniónak az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjában (GRECO) való részvételének módozatairól, COM(2011) 307.

⁴¹ A szöuli G-20 csúcstalálkozó vezetői nyilatkozatának III. melléklete, 2010. november 11–12.

4.1.1. Igazságügyi és rendőrségi együttműködés

2010–2014 közötti időszakra szóló stratégiája értelmében az **Europol** elkötelezi magát amellelt, hogy fokozott támogatást nyújt a bűnüldözési műveletekhez, valamint az Unió bűnügyi információs összekötő pontjaként és a bűnüldözési szakértelem uniós központjaként működik. A Bizottság sürgeti az Europol, hogy **tegyen fokozott erőfeszítéseket a korrupció elleni küzdelem terén**, figyelembe véve a korrupció szerepét a szervezett bűnözés segítésében. E munkának a fenyegetésekre vonatkozó rendszeres értékelések végzését is magába kell foglalnia.

2004 óta némi növekedést mutat az **Eurojust** által kezelt korrupciós ügyek száma. Bár 2010-ben az ilyen ügyek a teljes munkatehernek csupán 2%-át jelentették, az érintett tagállamok növekvő száma azt jelzi, hogy egyre inkább szükség van a több államra kiterjedő korrupciós ügyekben való igazságügyi együttműködésre. A Bizottság sürgeti az **Eurojustot**, hogy **erősítse erőfeszítéseit annak érdekében, hogy megkönnyítse a tagállami hatóságok közötti információcserét a több államot érintő korrupciós ügyekről**.

Végül pedig 2008 óta az **európai korrupcióellenes hálózat (EACN)**⁴² összeköttetést biztosít a tagállamok antikorrupciós hatóságai, a Bizottság, az OLAF, az Europol és az Eurojust között. Az európai korrupcióellenes hálózat igazgatását az európai korrupcióellenes partnerek (EPAC) hálózata végzi, osztrák irányítással. **A Bizottság együttműködik majd az európai korrupcióellenes hálózattal a konkrétabb eredmények érdekében**, hogy erőteljesebb hangsúlyt kapjanak a korrupciós ügyekben eljáró nyomozók számára fontos operatív kérdések, és világosabban elhatárolható legyen egymástól az EPAC és az EACN szerepköre. A Bizottság mérlegeli, hogy javaslatot készít az európai korrupcióellenes hálózatot létrehozó tanácsi határozat módosítására.

4.1.2. Pénzügyi nyomozás és vagyonvisszaszerzés

Négy bizottsági végrehajtási jelentés⁴³ mutatott ki késéseket számos tagállam esetében a bűncselekményből származó jövedelmek elkobzásának elősegítését szolgáló lépések elfogadása terén. **2011 folyamán a Bizottság előterjeszti az elkobzás és a vagyonvisszaszerzés felülvizsgált uniós jogi keretét** annak biztosítása érdekében, hogy a tagállami bíróságok hatékonyan tudják végezni a bűncselekményből származó vagy bűnözéssel kapcsolatos eszközök elkobzását, és hiánytalanul képesek legyenek visszaszerezni azok vagyoni értékét, a korrupciós ügyekkel kapcsolatban is.

⁴² A Tanács 2008/852/IB határozata (HL L 301., 2008.11.12., 38. o.).

⁴³ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tagállamok vagyon-visszaszerzési hivatalai közötti, a bűncselekményből származó jövedelmek és a bűncselekményekhez kapcsolódó egyéb tulajdon felkutatása és azonosítása terén való együttműködésről szóló, 2007. december 6-i 2007/845/IB tanácsi határozat 8. cikke alapján (COM(2011) 176 végleges); a Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a kölcsönös elismerés elvének a vagyoneklobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló, 2006. október 6-i 2006/783/IB kerethatározat 22. cikke alapján (COM(2010) 428); a Bizottság jelentése a bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról szóló, 2005. február 24-i 2005/212/IB tanácsi kerethatározat 6. cikke alapján (COM(2007) 805 végleges); a Bizottság jelentése a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló, 2003. július 22-i 2003/577/IB tanácsi kerethatározat 14. cikke alapján (COM(2008) 885 végleges).

A pénzmosásról szóló harmadik irányelv⁴⁴ a korrupciót a pénzmosáshoz kapcsolódó alapbűncselekmények közé sorolja. A megvesztegetésekkel foglalkozó OECD-csoport által végzett értékelések arra utalnak, hogy a pénzmosás elleni nemzeti rendszereken keresztül igen kevés alkalommal kerül sor külföldi megvesztegetési ügy felderítésére. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a pénzügyi hírszerző egységek (FIU)⁴⁵, a szakosodott antikorrupciós szervek és a tagállami bűnüldöző szervek között további együttműködésre van szükség. **A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a korrupciós ügyekre vonatkozó pénzügyi nyomozásokat hatékonyan és következetesen végezzék**, és mindig figyelmet fordítsanak a szervezett bűnözéssel és a pénzmosással való bármiféle lehetséges kapcsolódási pontokra. **A Bizottság 2012-ben stratégiát fogad el** egyrészt a tagállamokban folyó **pénzügyi nyomozások** minőségének javítása, másrészt a tagállami hatóságok között, illetve a tagállamok és az uniós ügynökségek között és nemzetközi szinten megosztandó pénzügyi hírszerzés fejlesztése érdekében.

4.1.3. *A visszaélést bejelentő személyek védelme*

A visszaélést bejelentő személyek megtorlás elleni védelme az antikorrupciós szakpolitikák alapvető elemét képezi. Az erre vonatkozó jogi keretek nem egységesek az Unióban, ami miatt nehézségek lépnek fel a több államot érintő ügyek kezelésekor. A további uniós szintű fellépés megalapozására **a Bizottság megvizsgálja a pénzügyi bűncselekményeket bejelentő személyek védelmét, a visszaélést bejelentő személyek védelmére is kiterjedően**, valamint az ezzel kapcsolatos adatvédelmi kérdéseket.

4.1.4. *A bűnüldöző hatóságok tisztviselőinek szervezett képzések*

A Bizottság az **Európai Rendőrakadémián (CEPOL)** keresztül támogatni fogja a bűnüldöző szervek számára a korrupcióról tartandó célzott **képzési programok** kialakítását. E programoknak foglalkozniuk kell a több államot érintő korrupciós ügyek kezelésének meghatározott vonatkozásaival, például a bizonyítékok gyűjtésével és megosztásával, a pénzügyi nyomozásokkal való kapcsolattal, valamint a szervezett bűnözés körébe tartozó bűncselekményekre vonatkozó nyomozásokkal való kapcsolattal.

4.2. **Közbeszerzés**

Az építési beruházásokra, árubeszerzésre és szolgáltatásokra irányuló közkiadások az uniós GDP mintegy 19 %-át teszik ki (2009). Ennek közel egyötöde a közbeszerzésről szóló uniós irányelvek hatálya alá tartozik (azaz kb. 420 milliárd EUR, vagy az uniós GDP 3,6 %-a).

⁴⁴ 2005/60/EK irányelv (HL L 309., 2005.11.25., 15. o.).

⁴⁵ A pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 2005. október 26-i 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 21. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerint a „FIU központi országos egységként jön létre. Az FIU felel az olyan információk átvételéért (és a megengedett mértékben igényléséért), elemzéséért, és az illetékes hatóságokkal való közléséért, valamint az olyan információk felfedezéséért, amelyek pénzmosással illetve terrorizmus finanszírozásával állhatnak kapcsolatban, vagy amelyeket nemzeti jogszabály, illetve rendelet ír elő. Feladatainak ellátása érdekében az FIU-t megfelelő forrásokkal kell ellátni.”

A közbeszerzésre vonatkozó jelenlegi uniós jogi keret⁴⁶ nem tartalmaz külön rendelkezéseket az összeférhetetlenség megelőzéséről és szankcionálásáról, és csak kevés külön szabályt tartalmaz a részrehajlás és a korrupció szankcionálásáról.

2011 januárjában a **Bizottság konzultációt⁴⁷ indított az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról**. Ebben felteszi azt a kérdést, hogy szükség van-e uniós szinten az összeférhetetlenség közös fogalom meghatározására és az ilyen helyzetek megelőzésére szolgáló biztosítékokra, beleértve a megkötött szerződések közzétételét az átláthatóság javítása érdekében, a kizárási okok bővítését és az „öntisztító” intézkedéseket is. **A közbeszerzésre vonatkozó korszerűsített uniós jogalkotás előkészítése érdekében a Bizottság gondosan megvizsgálja e kérdéseket. Ezzel kapcsolatban a Bizottság azt is fontolóra veszi, hogy a koncessziókról szóló jogszabályt javasol, hogy jobb feltételek jöjjenek létre az ilyen szerződések átlátható, versenyen alapuló odaítéléséhez, csökkentve ezáltal a korrupció kockázatát.**

4.3. Az adminisztratív kapacitás bővítését támogató kohéziós politika

Az EU kohéziós politikája támogatja a tagállamok intézményi kapacitásainak megerősítését a közszolgáltatás és a közigazgatás hatékonyabbá tétele érdekében. Az adminisztratív kapacitás és a felelősségteljes kormányzás a kohézióra irányuló, 2007–2013-ra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások fő prioritásai között is szerepel. Ezen iránymutatások alapján összesen 3,5 milliárd EUR-t irányoztak elő a nemzeti, regionális és helyi szintű intézményi kapacitás erősítésére, és ebből 2 milliárd EUR az Európai Szociális Alapból származik. A 2007–2013 közötti Európai Szociális Alapról szóló rendelet külön prioritásként vezette be az adminisztratív kapacitás erősítését a kevésbé fejlett régiókban és tagállamokban. Az intézményi kapacitás ilyen támogatása kedvező hatással lesz a korrupció megelőzésére, mivel hatékonyabbá és átláthatóbbá teszi a közszolgáltatásokat és a közigazgatást. Egyes tagállamok operatív programjaikba a korrupció elleni küzdelmet szolgáló intézkedéseket is belefoglaltak. **A Bizottság szándékai szerint a továbbiakban is támogatást nyújt a intézményi kapacitás erősítéséhez, és ezt valamennyi tagállam és régió számára elérhetővé akarja tenni⁴⁸.**

4.4. Az uniós vállalkozásokra vonatkozó számviteli standardok és kötelező könyvvizsgálat

2005 óta az EU-ban működő tőzsdéken jegyzett vállalkozások konszolidált pénzügyi kimutatásaiban kötelező a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok alkalmazása⁴⁹. A kötelező könyvvizsgálat eljárásait harmonizálták⁵⁰, bevezetve a külső minőségbiztosítás

⁴⁶ A 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.) és a 2004/17/EK irányelv a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 1. o.).

⁴⁷ Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról – Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé, COM(2011) 15 végleges.

⁴⁸ A gazdasági, szociális és területi kohézióról szóló ötödik jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője, COM(2010) 642 végleges.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 19-i 1606/2002/EK rendelete (HL L 243., 2002.9.11., 1. o.).

⁵⁰ Az éves és összevont (konszolidált) éves beszámolók jog szerinti könyvvizsgálatáról, a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 84/253/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2006/43/EK irányelv (HL L 157., 2006.6.9., 87. o.).

kötelezettségét, a bejegyzett könyvvizsgálók állami felügyeletére, kötelezettségeire és függetlenségére vonatkozó rendelkezéseket, valamint a nemzetközi standardok alkalmazását. Ezek az intézkedések javították a pénzügyi beszámolás hitelességét, minőségét és átláthatóságát, csökkentve ezáltal a korrupció kockázatát.

A Bizottság 2010-ben nyilvános konzultációt folytatott a pénzügyi válság könyvvizsgálói politikával kapcsolatos tanulságairól⁵¹. A konzultáció eredményei segítik majd a Bizottságot annak eldöntésében, hogy **a korrupciós gyakorlat kockázatának csökkentése érdekében milyen jövőbeli intézkedésekkel biztosíthatók egységes ellenőrzések és kontrollrendszerek az uniós vállalkozásokon belül**. Ezek a következőkre terjedhetnek ki: a könyvvizsgálók feladatainak tisztázása, a könyvvizsgáló cégek irányítása és függetlensége, a könyvvizsgálók felügyelete, a könyvvizsgálói szolgáltatások egységes piacának létrehozása, valamint a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó szabályok egyszerűsítése.

4.5. A politikai korrupció megelőzése és az ellene folytatott küzdelem

Mint ezt a politikai botrányok újra meg újra bizonyították, időnként összetett kapcsolatok alakulnak ki a politikai szereplők, a magánvállalkozások, a média, a szakmai szövetségek és az alapítványok között⁵². E kapcsolatokat a legfontosabb politikai és gazdasági döntések befolyásolásával kapcsolatos közös érdekek mozgatják, ami kockáztatja a demokratikus intézményeket és eljárásokat, valamint megnehezíti a korrupciós gyakorlatok felderítését. A GRECO nyomonkövetési eljárásának ösztönzésére több tagállamban némi előrehaladás volt tapasztalható a politikai pártok finanszírozásának jogi és intézményi keretei tekintetében. Sajnálatos módon néhány tagállamban továbbra sem kielégítő az átláthatóságra és a felügyeletre vonatkozó szabályok érvényesítése. **A Bizottság felszólítja a tagállamokat, a nemzeti parlamenteket és az Európai Parlamentet, hogy biztosítsanak nagyobb fokú átláthatóságot, valamint tegyék lehetővé a politikai pártok és egyéb érdekcsoportok finanszírozásának hatékony felügyeletét.** A Bizottság továbbá elkötelezett amellett, hogy – a Szerződésekben, saját magatartási kódexében és más vonatkozó szabályokban rögzített kötelezettségeknek megfelelően – ellátja az Unió általános érdekeinek védelmére vonatkozó kötelezettségeit.

A média kulcsfontosságú szerepet játszik az átláthatóság és a politikai szereplők elszámoltathatóságának javításában, és gyakran sokrétű eszközként szolgálja a korrupció elleni küzdelmet. **A Bizottság sürgeti a tagállamokat, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy biztosítsák a média függetlenségét és szabadságát garantáló hatályos jogi keret végrehajtását, a média finanszírozása tekintetében is.** A Bizottság meglévő programjain keresztül támogatni fogja a média képzését, hogy erősítse a korrupció felderítése szempontjából jelentőséggel bíró speciális területekre (pl. a pénzmosásra, a politikai pártok finanszírozására, a bankokra, a tőzsdékre) vonatkozó ismereteket. A Bizottság a politikai korrupció korlátozásának érdekében való fellépést más módon, többek között a civil társadalmi kezdeményezéseknek juttatott finanszírozás útján is támogatja⁵³.

⁵¹ Zöld könyv Könyvvizsgálói politika: a válság tanulságai, COM(2010) 561 végleges.

⁵² Az elmúlt években számos alkalommal merült fel a politikusok és befolyásos vállalkozások vagy médiatulajdonosok közötti összefonódás gyanúja, különösen a választási kampány finanszírozása tekintetében.

⁵³ E támogatást a bűnmegelőzésről és a bűnözés elleni küzdelemről szóló egyedi programon keresztül biztosítják.

4.6. A statisztikák fejlesztése

Jelenleg nincs az EU egészére kiterjedő egységes statisztikai rendszer a korrupció jellegének és mértékének, illetve az antikorrupciós intézkedések hatékonyságának mérésére. A bűnözéssel és a büntető igazságszolgáltatással kapcsolatos statisztikákra vonatkozó átfogó és koherens EU-stratégia kialakítására irányuló uniós cselekvési terv⁵⁴ folytatásaként új cselekvési terv készül (a 2011 és 2015 közötti időszakra). A **Bizottság** a korrupcióra vonatkozó egységes uniós statisztikai rendszer kialakításának első lépéseként **statisztikai szakértőkből álló alcsoporthoz hoz majd létre**.

4.7. Feddhetetlenség a sportban

A sport területén jelentkező korrupció egyre szembetűnőbb probléma, melynek több országot érintő vonatkozásai is vannak, főként az átigazolások átláthatatlanságával és a „bundázással” kapcsolatban. A Bizottság elemezni fogja a „bundázás” elleni hatékony fellépés lehetséges módozatait⁵⁵: első lépésként tanulmány készül arról, hogy a nemzeti jogszabályok hogyan kezelik a sport területén megjelenő korrupciót. Ez alapot teremthet a területre vonatkozó további szakpolitikai lépésekhez, például ahhoz, hogy esetleg minimumszabályokat alakítsunk ki az e téren jelentkező bűncselekmények fogalommeghatározásáról.

4.8. Az uniós közpénzek korrupcióval szembeni védelme

Több mint egy évtizede korrupciós vádak a teljes Bizottság lemondásához vezettek; ezt követően jött létre az Európai Csalás Elleni Hivatal (**OLAF**). Az OLAF egyik alapfeladata, hogy igazgatási vizsgálatokat folytasson a csalás, a korrupció és az EU pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem céljából⁵⁶.

2011-ben számos kezdeményezés indul az uniós közpénzeket veszélyeztető csalás és korrupció elleni küzdelem erősítése érdekében. Az **EU pénzügyi érdekeinek a büntetőjogi és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről szóló közlemény**⁵⁷ kifejti, hogy milyen módon szándékozik fellépni a Bizottság, hogy uniós szinten védje az adófizetők pénzét a jogellenes tevékenységekkel, többek között az uniós intézményeken belüli vagy kívüli korrupció által jelentett kockázattal szemben. A közlemény rámutat a büntetőjogi keret továbbfejlesztésének lehetőségeire, a nyomozók és az ügyészek munkájának segítésére létrehozható eljárási eszközökre, valamint lehetséges intézményi fejlesztésekre, mint amilyen például az Európai Ügyészség létrehozása.

A **Bizottság új csalásellenes stratégia elfogadását is tervezi**, amely az EU pénzügyi érdekeinek jobb védelme céljából megerősíti az Unió pénzügyi politikáit. A stratégia prioritásokat és konkrét tevékenységi területeket határoz meg annak érdekében, hogy továbbfejlessze a Bizottság jelenlegi csalásellenes keretét, a megelőzésre helyezve a hangsúlyt.

⁵⁴ COM(2006) 437 végleges.

⁵⁵ COM(2011) 12 végleges.

⁵⁶ Az OLAF évente jelentést nyújt be tevékenységeiről, lásd: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

⁵⁷ Közlemény az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjogi és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről – Integrált politika az adófizetők pénzének megóvásáról, COM(2011) 293 végleges.

E kezdeményezések kiegészítéseként az **OLAF jogi keretét módosító bizottsági javaslat**⁵⁸ arra irányul, hogy fokozza az OLAF vizsgálatainak hatékonyságát és gyorsaságát, erősítse az eljárási garanciákat, valamint megerősítse az OLAF és a tagállamok közötti együttműködést, és javítsa az OLAF irányítását.

5. A KORRUPCIÓ ERŐTELJESEBB CÉLBAVÉTELE AZ EU KÜLSŐ POLITIKÁIBAN

5.1. Tagjelölt, potenciális tagjelölt és szomszédságpolitikai országok

Az elmúlt időszakban az EU bővítésének folyamata kulcsfontosságú szerepet játszott a tagjelölt és a potenciális tagjelölt országok nagyszabású korrupcióellenes reformjaiban. A legutóbbi csatlakozások jelentős hatással voltak az Unión belüli korrupcióellenes politikák tényleges súlyára. Az is kiderült, hogy a csatlakozás idején még igen nehéz volt kimutatni a **korrupcióellenes reformok végrehajtását tanúsító lépéseket és azt, hogy e reformok nem fordíthatók vissza**. Ezenfelül a csatlakozást követően is folytatni kellett a korrupció elleni küzdelem érdekében tett erőfeszítések nyomon követését.

A Horvátországra és Törökországra vonatkozó 2005-ös tárgyalási keret külön fejezetet⁵⁹ vezetett be a jogállamisággal kapcsolatos kérdésekre, ezen belül az igazságügyi reformra és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozóan. A megújított bővítési konszenzus⁶⁰ még inkább előtérbe helyezte a jogállamiság kérdését.

Felismerve, hogy erőteljes politikai szándék hiányában az intézményfejlesztésre fordított uniós finanszírozás önmagában nem képes garantálni a korrupcióellenes politikák sikerét, a Bizottság 2010-ben intenzívebbé tette a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokkal a **jogállamiságról folytatott párbeszédet**. A megerősített párbeszéd a vízumliberalizációs folyamat során szerzett tapasztalatokra épít. A vízumliberalizáció eléréséhez az országok által teljesítendő kritériumokat rendszerező ütemtervek hatékony eszköznek bizonyultak a reformok ösztönzésére és a reformprioritások meghatározására. A jogállamiságról szóló párbeszéd célja, hogy megerősítse az ilyen jellegű teljesítményértékelést az előcsatlakozási folyamat korai szakaszaiban is. A Bizottság Montenegró, illetve Albánia uniós csatlakozási kérelméről kiadott véleményében már meghatározott olyan ajánlásokat, amelyeknek a tárgyalások megkezdése előtt meg kell valósulniuk. A párbeszéd mellett **évente szakértői látogatásokra** kerül sor, az uniós tagállamok szakértőinek közreműködésével, ezáltal a tagállamok szorosabb kapcsolatba kerülnek majd a folyamattal.

Ezeknek az eszközöknek a felhasználásával a **Bizottság továbbra is kiemelt prioritásként kezeli a korrupcióellenes politikák nyomon követését, és a csatlakozásra való felkészülés kezdeti szakaszaitól fogva szigorúan felügyeli a folyamatot, hogy biztosítsa a reformok fenntarthatóságát**. A Bizottság emellett azon lesz, hogy a nemzetközi donorok között szoros egyeztetés folyjon annak érdekében, hogy elkerülhetőek legyenek az átfedések, és javuljon a források célba juttatása.

Az **európai szomszédságpolitika** keretében a főképvisező és a Bizottság előmozdítja majd a korrupció elleni küzdelmet szolgáló kapacitás megerősítését a szomszédságpolitikában részt

⁵⁸ COM (2011) 135 végleges.

⁵⁹ 23. fejezet.

⁶⁰ A 2006. december 14-én és 15-én jóváhagyott, megújított bővítési konszenzus.

vevő országokban, mely a támogatásnyújtás egyik fő szempontja⁶¹. Ennek különös jelentősége van a nemrégiben Észak-Afrikában bekövetkezett eseményeket nézve, mivel a rezsim elleni felkeléseket az a törekvés is motiválta, hogy felszámolják az adott országban a korrupciós kultúrát.

5.2. Együttműködési és fejlesztési politikák

Az együttműködési és fejlesztési politikák részeként a **felelősségteljes kormányzás** és a demokratizálódás erősítéséhez nyújtott uniós támogatás a korrupcióellenes politikákra is kiterjed⁶². A Bizottság ezzel kapcsolatban partnerségen alapuló megközelítést követ, párbeszédet folytatva a partnerországok kormányával és civil társadalmával, az uniós tagállamokkal és más donorokkal. Annak elismerése mellett, hogy az adott országon belüli politikai akarattal a külső támogatás aligha vezet eredményekhez, a Bizottság úgy véli, hogy az ösztönzőkön alapuló megközelítésmódok kedvező hatásúnak bizonyulhatnak⁶³. A Bizottság erősíteni szándékozik a partnerországokkal a csalás és a korrupció elleni küzdelemhez kapcsolódó kérdésekről folytatott párbeszédet és a kapacitásépítéshez nyújtott támogatást, ezáltal segítve elő a korrupció valamennyi formája elleni küzdelemre vonatkozó nemzeti stratégiák elfogadását. A programozási időszak és a végrehajtási folyamat alatt különös figyelmet fordítunk majd az ilyen stratégiákra és azok hatékony végrehajtására.

E célkitűzéssel összhangban a Bizottság szorgalmazni fogja a **feltételelesség szélesebb körű alkalmazását** a fejlesztés terén, hogy ösztönözze a nemzetközi antikorrupciós minimumszabályok betartását, az UNCAC és más, a szerződő országok által elfogadott nemzetközi és regionális egyezmények rendelkezéseinek megfelelően. Hasonlóképpen, a Bizottság fel fog lépni a **korrupcióellenes harchoz kapcsolódó kérdésekre vonatkozóan a partnerországokkal való együttműködés jogalapjaiban már meglévő rendelkezések erőteljesebb alkalmazása érdekében**, súlyos korrupciós ügyek esetén külön konzultációkat kezdve, és a megfelelő intézkedések elmaradása esetén szankciókat alkalmazva.

Végül annak érdekében, hogy a természeti erőforrások és nyersanyagok kitermelésére és kereskedelmére vonatkozóan átlátható rendszerek jöjjenek létre, a Bizottság globális kereteket hozott létre – például az erdészeti jogszabályok végrehajtása, erdészeti irányítás és erdészeti termékek kereskedelme (FLEGT)⁶⁴ és a nyersanyag-kitermelő iparágak átláthatóságára vonatkozó kezdeményezés –, és a továbbiakban is támogatja ezeket.

5.3. Kereskedelempolitika

Az EU kereskedelempolitikája hozzájárul ahhoz, hogy ösztönözzük a harmadik országok körében – többek között – az emberi jogok és a felelősségteljes kormányzás tiszteletét, kétoldalú kereskedelmi megállapodások révén és olyan eszközök alkalmazásával, mint

⁶¹ Közös közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Új válasz a szomszédos országokban folyó változásokra, COM(2011) 303.

⁶² A kormányzásról és a fejlesztésről szóló közlemény, COM(2003) 615 végleges, valamint „A kormányzás szerepe a fejlesztési politikával kapcsolatos európai konszenzusban — Összehangolt megközelítés az Európai Unióban” című közlemény, COM(2006) 421 végleges.

⁶³ Például az afrikai, karibi és csendes-óceáni országoknak szóló kormányzási kezdeményezés, amely a reformra irányuló politikai szándék ösztönzésére 2,7 milliárd EUR összegű „ösztönző keretet” biztosított.

⁶⁴ Az erdészeti jogszabályok végrehajtására, az erdészeti irányításra és az erdészeti termékek kereskedelmére vonatkozó uniós cselekvési tervről szóló közlemény, COM(2003) 251 végleges.

amilyen az általános preferenciarendszer. A Bizottság nemrégiben javasolta az általános preferenciarendszer átalakítását⁶⁵, megerősítve azokat az ösztönzőket, amelyek a főbb nemzetközi egyezmények – így az UNCAC – betartására és végrehajtására, és ezen keresztül a felelősségteljes kormányzás normáinak tiszteletben tartására irányulnak.

A Bizottság a továbbiakban is fellép annak érdekében, hogy a szabadkereskedelmi megállapodásokba külön rendelkezések kerüljenek a nemzetközi közbeszerzés átláthatóságáról, továbbá a Kereskedelmi Világszervezeten belül azért, hogy a WTO egyéb feleire is kiterjedjen a közbeszerzésről szóló megállapodás, amely rendelkezéseket tartalmaz a nemzetközi beszerzés fokozott átláthatóságáról, korlátozva ezáltal a korrupció kockázatát.

6. KÖVETKEZTETÉS

A korrupció továbbra is aggodalomra ad okot mind az EU-ban, mind pedig világszinten. Bár a korrupció jellege és mértéke eltérő, valamennyi tagállamban előfordul, súlyosan károsítva a gazdaságot, a társadalmat és a demokráciát.

Léteznek ugyan nemzetközi eszközök és korrupcióellenes uniós jogszabályok, ám **a végrehajtás továbbra sem kielégítő**. A Bizottság felszólítja az uniós tagállamokat, hogy biztosítsák valamennyi vonatkozó jogi eszköz nemzeti jogukba való átültetését, valamint – ami szintén elengedhetetlen – **hatékony nyomon követését és érvényesítését**, a korrupciós bűncselekmények felderítése és büntetőeljárás alá helyezése révén, amelyet a visszatartó erejű szankciókra és a vagyonvisszaszerzésre vonatkozó büntetőjogi rendelkezések és ezek következetes gyakorlati alkalmazása egészít ki.

Ennek megvalósításához arra van szükség, hogy az Unió valamennyi döntéshozója határozottabb politikai elkötelezettséget vállaljon. A meglévő nemzetközi nyomonkövetési és értékelési mechanizmusok egyelőre nem adtak ennek kellő lendületet. **Uniós szintű fellépésre van szükség tehát ahhoz, hogy valamennyi uniós tagállamban megerősítsük az arra irányuló politikai szándékot, hogy elszántan szembeszálljunk a korrupcióval.**

E cél érdekében a Bizottság bevezeti a 2013-tól kezdődően a tagállami erőfeszítéseket rendszeresen értékelő **uniós antikorrupciós jelentést**. Ezzel párhuzamosan az EU-nak tárgyalnia kell az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjában (GRECO) való részvételéről.

Arra is szükség van, hogy az EU – átfogó megközelítés részeként – a jövőben is **valamennyi releváns külső és belső uniós politikán keresztül fellépjen a korrupcióval szemben**. Jobban célba kell venni a korrupciót a következő területeken: igazságügyi és rendőrségi együttműködés, a bűncselekményből származó vagyoni eszközök elkobzására vonatkozó korszerűsített uniós szabályok, a közbeszerzésre vonatkozó felülvizsgált uniós jogszabályok, pontosabb uniós bűnügyi statisztikák, az EU pénzügyi érdekeinek védelmét célzó, továbbfejlesztett csalásellenes politika, az uniós bővítési folyamat, valamint a feltételeesség szélesebb körű alkalmazása az együttműködési és fejlesztési szakpolitikákban. Emellett az üzleti szférában jelentkező korrupció megelőzésének lehetséges módjaira vonatkozóan – a Bizottság támogatásával – tovább kell fejleszteni uniós szinten a **köz-és magánszektor közötti párbeszédet**.

⁶⁵ COM(2011) 241 végleges.

Reálisan nézve a helyzetet, e kezdeményezések nem fogják felszámolni az Unión belüli vagy azon kívüli korrupciót. Együttesen azonban hozzájárulnak a probléma visszaszorításához, mindenki javát szolgálva.