

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A korrupció elleni küzdelem az EU-ban: az üzleti élet és a civil társadalom szempontjainak figyelembevétele

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2016/C 013/11)

Előadó: Filip HAMRO-DROTZ

Társelőadó: Pierre GENDRE

2014. október 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyan:

A korrupció elleni küzdelem az EU-ban: az üzleti élet és a civil társadalom szempontjainak figyelembevétele.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága (CCMI) 2015. július 15-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2015. szeptember 16 - 17-én tartott, 510. plenáris ülésén (a 2015. szeptember 16-i ülésnapon) 184 szavazattal 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások

1.1. Az EU-nak haladéktalanul **koherens és átfogó ötéves korrupcióellenes stratégiát** kellene kidolgoznia, amit **cselekvési tervvel kell kiegészíteni** és az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Tanács elnökének is támogatnia kell. Az EU elnökségeinek és az uniós intézményeknek **világos korrupcióellenes célokat kell vállalniuk programjaikban**, intézményközi együttműködéssel kiegészítve. Előremutató menetrenddel kell rendelkezniük, és mindenekelőtt horizontális korrupcióellenes kérdésekre kell koncentrálniuk az EU-n belül és az Unió külkapcsolataiban. Előterbe kell helyezniük még a tagállamok fokozott támogatását és a nemzetközi együttműködés előmozdítását, az intézmények integritásának javítását és az EU pénzügyi érdekeltségeinek védelmét is. Az összes uniós szakpolitikában központi céllá kellene tenni az **átláthatóság fokozását és a korrupció megelőzését**. A stratégiának figyelembe kellene vennie a jelen véleményben tett ajánlásokat.

1.1.1. **Legfontosabb prioritásként támogatni kellene a tagállamokat** a létező nemzeti, európai és nemzetközi előírások alkalmazására és érvényesítésére irányuló erőfeszítéseikben.

1.1.2. **A stratégia megvalósítása terén elért eredményeket** az európai szemeszter folyamatának részeként **felül kellene vizsgálni**, ennek során tekintetbe véve az Európai Bizottság antikorrupciós jelentéseit és rendszeres felméréseit. A korrupció gyakoriságát nem szabad szem elől téveszteni akkor sem, amikor az EU azt figyeli, hogy az egyes tagállamok miként tartják fenn a jogállamiságot. A problémákkal külön foglalkozni kell a tagállamokkal és a harmadik országokkal közösen jóváhagyott gazdasági támogatási programok feltételrendszerének részeként.

1.2. A stratégia középpontjában **fokozott és aktív nemzetközi korrupcióellenes együttműködésnek** kell állnia.

1.2.1. Az Európai Bizottságnak és az uniós tagállamoknak **meg kell erősíteniük a nemzetközi korrupcióellenes együttműködést** a 2015–2020 közötti időszakra szóló, megújított uniós belső biztonsági stratégia keretében (COM(2015) 185), **javítaniuk kell a koordinációt** az illetékes szervek között (OLAF, Eurojust, Europol, ombudsman, Számvevőszék), illetve garantálniuk kell az európai korrupcióellenes hálózat (EACN) **eredményes irányítását**. **Bővíteniük kell a bevált gyakorlatok cseréjét** és **fokozni a nemzeti ügyvédségek munkájának összehangolását és együttműködését** a határokon átnyúló bűntényekben, például a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése és hazatelepítése terén.

1.2.2. Az Európai Tanácsnak **fontos vezetői szerepe** van, és az alábbi módokon ösztönözheti a korrupció elleni küzdelmet:

— programok kezdeményezése **a tagállamokban a tájékoztatás és képzés előmozdítására a következő területeken: a feddhetetlenség társadalmi és gazdasági értéke**; a korrupció természete és kiterjedtsége a politika, valamint a igazságügyi adminisztráció és a közigazgatás terén; a korrupció szerepe a sajtószabadság elnyomásában, a szervezett bűnözés terjedése és a versenyképesség romlása; mélyreható vita elindítása az európai demokratikus kormányzás jövőjéről,

- **a korrupció megelőzését célzó szélesebb körű intézkedések** ösztönzése és bevezetése, és ennek keretében fellépések kezdeményezése az ENSZ Korrupció elleni egyezménye (UNCAC) EU-n belüli alkalmazásának áttekintésére és elősegítésére (az UNCAC 63. cikkével és a 3/1-es határozattal összhangban.);
- **a nemzeti büntető jogszabályok közelítésére irányuló erőfeszítések fokozása** ott, ahol az eltérések miatt nem lehet eredményesen kivizsgálni és büntetőeljárás alá vonni a korrupciós eseteket. Különös figyelmet kellene fordítani **a korrupció** és az összeférhetetlenség **definíciójának harmonizálására**. Ezt lehetőleg uniós jogszabállyal vagy a nyílt koordinációs módszerhez hasonló keretben kellene elérni azoknak a jogalkotási sémáknak a feltérképezésére, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak a tagállamok számára,
- az **Európai Ügyészség (EPPO) létrehozásáról** szóló rendelet és az **Eurojustról** szóló megújított rendelet haladéktalan elfogadása.

1.2.3. A **Háromoldalú Szociális Csúcstalálkozónak** az EUMSZ 152–155. cikkei alapján át kellene gondolnia, hogy a szociális párbeszéd miként járulhat hozzá mind horizontális, mind pedig ágazati szinten a korrupció megelőzéséhez és a korrupció elleni küzdelemhez.

1.2.4. Az EU korrupcióellenes kezdeményezései melletti elköteleződés kapcsán fokozni kellene az EUMSZ 11. cikke alapján **a civil társadalommal, továbbá az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Európai Bizottságával** való konzultációt és együttműködést.

1.2.5. Az Európai Unió intézményeinek és érintett szerveinek a tagállamokkal együttműködésben erősíteniük kellene azokat a fellépéseket, amelyek célja az azzal kapcsolatos **tájékoztatás növelése**, hogy a polgárok miként vehetnek részt a korrupció elleni küzdelemben. Ennek során ki kell emelni az uniós jog által biztosított jogokat és jogorvoslati lehetőségeket. Szükség volna egy, a tömegmédián keresztül lebonyolított tájékoztatási kampányra, ami például azt egyértelműsítene, hogy milyen csatornák állnak a polgárok rendelkezésére a korrupciógyanús ügyek és az uniós alapokkal kapcsolatos visszaélések bejelentésére. Ezzel párhuzamosan átláthatóbbá kellene tenni, hogy az uniós alapokat miként költik el.

1.3. Az EU-nak, a jogalkotási intézkedések mellett, alternatív intézkedéseket kellene kezdeményeznie és támogatnia **annak előmozdítására, hogy az egyéni vállalkozások** nemzetközi, ágazati és európai előírásokkal és iránymutatásokkal összhangban **megfelelési, megvesztegetés- és korrupcióellenes kódexeket és normákat fogadjanak el és alkalmazzanak**. Az érintett felek, köztük a munkavállalók átlátható és inkluzív részvételének elvét bele kell építeni az egyes vállalatoknál bevezetett – a visszaélések bejelentéséről is megfelelő rendelkezéseket tartalmazó – etikai kódexekbe. A vállalatoktól világszerte meg kellene követelni, hogy rendelkezzenek egy korrupcióellenes irányítási rendszerrel az olyan projektek számára, amelyek részesülnek az uniós alapokból.

1.3.1. Az EU-nak arra is fel kellene használnia a vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó uniós stratégia megújítását, hogy nemzetközi vállalati és kereskedelmi szövetségek, illetve a szociális partnerek segítségével megvizsgálja, hogyan lehet széles körben terjeszteni a vállalatirányítás és az etika terén megfigyelhető legjobb gyakorlatokat.

1.3.2. Üdvözlendő a nem pénzügyi információk közzétételéről szóló, nemrégiben elfogadott irányelv, amely kötelezővé teszi, hogy a nagy uniós vállalatok beszámoljanak megfelelésükről, valamint etikai normáikról. Az irányelv **annak biztosítására ösztönzi majd a vállalatokat, hogy a korrupcióellenes szabványokat, köztük a megfelelő riasztási mechanizmusokat is ellátási láncuk egésze folyamán betartsák**, és hogy a kis- és középvállalkozások is elfogadjanak ezzel arányos intézkedéseket.

1.3.2.1. Ez különösen a természeti erőforrásokkal való ellátásra vonatkozik, amely gyakran teszi ki az érintetteket korrupció kockázatának. Az EU építhet az erdészet terén megvalósuló legjobb gyakorlatokra és az USA-ban a konfliktusövezetből származó ásványokkal kapcsolatban alkalmazott szabályozási megközelítésekre. Az Európai Bizottságnak ennek kapcsán következetes hozzáállást kell tanúsítania nyersanyag-politikai stratégiájának felülvizsgálata során. A vállalatok európai szintű képviselőivel is együtt kellene működni egy koherens és következetes megközelítés kidolgozásában annak érdekében, hogy megszüntessék a korrupciót az ellátási láncban.

1.4. Az Európai Bizottságnak ismételten **felül kellene vizsgálnia a közbeszerzési** irányelveket, konkrétan annak kiderítése érdekében, hogy miként lehet javítani az eljárások átláthatóságát és megbízhatóságát. Proaktív módon figyelemmel kellene kísérnie, hogy a tagállamok miként hajtják végre az **összeférhetetlenség és a részrehajlás megelőzésével** kapcsolatos hatályos rendelkezéseket (regionális és helyi szinten is), és szükség esetén további részletes iránymutatással kell szolgálnia. A közbeszerzési szabályoknak származási országtól függetlenül minden vállalatra vonatkoznuk kell.

1.4.1. Az Európai Bizottságnak biztosítania kellene, hogy meglegyenek a megfelelő csatornák a korrupciós esetek bejelentésére a nemzeti és helyi szintű közbeszerzések kapcsán, és jobb jogorvoslati lehetőségek álljanak rendelkezésre – a közvetlenül érintettek kivüli szereplők számára is. Az EU-nak és a tagállamoknak elő kell mozdítaniuk a **nagyfokú átláthatóságot** ezekben a folyamatokban. Üdvözlendő az elektronikus pályáztatás általánossá válása. Jobban tudatosítani kell, hogy a pályázati folyamattal és a győztes szerződésekkel kapcsolatos minden információ könnyen hozzáférhető és elemezhető formátumban elérhető az uniós TED (Tenders Electronic Daily) elektronikus platformon.

1.4.2. A közbeszerzési szerződésekre pályázó vállalatoknak tájékoztatást kellene nyújtaniuk tulajdonosi struktúrájukról, ezen belül a vállalat tényleges tulajdonosáról. Ezeknek a nagyvállalatoknak **szilárd megvesztegetés- és korrupcióellenes kódexszel kellene rendelkezniük** (a nemzetközi, európai és ágazati előírásokkal/iránymutatásokkal összhangban). Az információközlés során tiszteletben kellene tartani az üzleti titkok védelmét (lásd az EGSZB INT/145 jelű véleményét), ugyanakkor a nemzeti adatvédelmi jogszabályok közötti eltéréseknek nem lenne szabad akadályozniuk az információ-közlést.

1.4.3. A korrupciótól visszatartó erőként az EU-nak szankciók alkalmazását kellene ösztönöznie – legvégső esetben megfelelő időre a **közbeszerzési pályázatokból való kizárást**, illetve egyéb hasonló intézkedést a közszférában dolgozókra vonatkozóan. Az Európai Bizottságnak, az Európai Beruházási Banknak és az uniós tagállamoknak az egész EU-ra kiterjedő kölcsönös kizárási rendszert kellene létrehozni, amely magában foglalná az európai és a nemzeti szintű kizárási rendszereket, és biztosítaná, hogy korrupciós személyek ne vehessenek részt az EU-n belüli közbeszerzési eljárásban, ahogy azt a közbeszerzésekről szóló új uniós irányelvek (2014/24 és 25) is előírják. Azt is biztosítani kell, hogy a közszférában dolgozóknak is hasonló következményekkel kelljen számolniuk. Az ilyen kizárást főként olyan esetekben kellene fontolóra venni, amikor egy vállalatot törvénysértés miatt elmarasztalnak, vagy a vállalat elhanyagolta **megelőző jellegű korrupcióellenes intézkedések bevezetését**. A rendszernek előnyben kellene részesítenie a korrupció megjelenésének megelőzése céljával reformokat és megfelelő lépéseket végrehajtó („öntisztító”) vállalatokat. Az „integritási paktumok” – a hatóságok és vállalatok a közbeszerzés magasabb szintű átláthatósága és feddhetetlensége melletti kötelezettségvállalása – alkalmazását ösztönözni kellene. Mindenképpen gondosabban figyelembe kell venni és be kell tartani az etikai követelményeket az állami tulajdonú vállalatokban és a közigazgatásban, mind nemzeti, mind pedig regionális/helyi szinten.

1.5. Az egész EU-ban **javítani kellene a pénzmozgások átláthatóságát**. Örvendetes az a nemrégiben a pénzmosás elleni negyedik irányelv részeként született jogszabály, amelynek célja a vállalati tulajdonosi struktúra átláthatóságának növelése, ám **nyilvános információk szükségessége** a konszernnek és egyéb vállalati formák tényleges tulajdonosairól is. A nemzetközi pénzügyi folyamatok átláthatóságát mindenekelőtt nemzetközi és ágazati iránymutatásokon, illetve a vonatkozó uniós jogszabályokon alapuló fokozott mértékű vállalati jelentéstétel révén lehetne javítani. Ez megkövetelné, hogy a multinacionális társaságok beszámoljanak fontosabb pénzügyi adataikról azokban az országokban, amelyekben tevékenykednek.

1.5.1. Javítani kellene a **bankok** hatályos uniós jogszabályoknak való **megfelelését**. Az Európai Bizottságnak és az Európai Bankhatóságnak ezért aktívabb szerepet kell betöltenie annak biztosításában, hogy a szabályok egyes tagállamokban való végrehajtásának hiányosságai ne gyengítsék az egész rendszert. Az Európai Bizottságnak arra is fel kellene használnia hatásköreit, hogy összehangolja az e területen alkalmazandó büntetőjogi szankciókat, biztosítva, hogy valamennyi uniós jogrendszerben visszatartó erejűek legyenek a szankciók. A tagállamok számára iránymutatást kellene nyújtani a **hivatalos személy által** szándékosan elkövetett **jogellenes meggazdagodás** bűncselekményként történő megállapításában, ahogy az a korrupció elleni ENSZ-egyezmény 20. cikkében szerepel.

1.6. A korrupcióra sok esetben attól függően derül fény, hogy a visszaélést bejelentő személyek készek-e jóhiszeműen, ésszerű indokok alapján nyíltan fellépni. Az Európai Bizottságnak alternatív módokat kell keresnie a **visszaélést bejelentők védelmének előmozdítására**, illetve tanulmányt kellene készítenie uniós eszközök (rendelet vagy irányelv) elfogadásának megvalósíthatóságáról, figyelembe véve a nemzetközi, ágazati iránymutatásokat és az Európai Parlament ezzel kapcsolatos állásfoglalásait. A magánélet és az üzleti titkok védelme nem akadályozhatja a korrupció felderítését (2013/36 (CRD IV) irányelv). Olyan, megfelelő védelmi rendelkezéseket kellene életbe léptetni, amelyek a nem jóhiszemű bejelentésekkel szemben védelmet nyújtanak az érintett felek számára.

1.7. Tapasztalatok és kutatások szerint az **uniós adófizetők pénzének** az EU strukturális és beruházási alapjain (köztük az ESBA-n) keresztül történő elköltése a visszaélés veszélyével jár. A visszaélések gyakran kapcsolódnak korrupcióhoz, ám azok felderítését akadályozzák az EU és a nemzeti hatóságok közötti együttműködés hiányosságai. Az EU-nak nagyobb szerepet kell vállalnia a finanszírozás felhasználásának nyomon követésében/ellenőrzésében **a korrupcióval és csalással szembeni zéró tolerancia elve** alapján. Az **Európai Ügyészséget** (EPPU) független és hatékony európai hivatalként kellene létrehozni, amely megfelelő forrásokkal rendelkezik ahhoz, hogy nyomozzon és vádat emeljen nemcsak az uniós pénzügyeket érintő bűnügyekben, hanem az olyan határokon átnyúló, súlyos bűncselekmények esetében is, mint a korrupció (amint az a Lisszaboni Szerződésben szerepel). Az Eurojust képességeit pedig meg kellene erősíteni, mivel esetenként olyan harmadik országok is érintve vannak, amelyekre nem terjed ki az Európai Ügyészség hatásköre.

1.8. Az EU-nak fokoznia kell **részvételét a világszintű korrupcióellenes erőfeszítésekben. Erőteljesebb korrupcióellenes rendelkezéseket** kell beépítenie a harmadik országokkal való **megállapodásokba**. Szigorú feltételrendszert kellene kidolgozni a támogatási programokra (előcsatlakozási, szomszédsági, fejlesztési együttműködési alapok, tengerentúli segélyek stb.) a korrupció kezelése és megelőzése érdekében (az alapok védelme céljából is). Szilárd mechanizmusokat kell bevezetni a végrehajtás és a hatékonyság nyomon követésére.

1.8.1. Intézkedéseket kellene hozni az etikai szabályokat betartó uniós vállalatoknak az ezeket figyelmen kívül hagyó harmadik országokbeli versenytársakkal szembeni, belső piacon és nemzetközi porondon történő hatékony védelme érdekében. A védelem egyik elemeként a szerződéses feltételeket úgy kellene meghatározni, hogy a szerződéssel összefüggő kockázatok méltányos módon legyenek elosztva (az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközzel szülő 1316/2013/EU rendelet (65) preambulumbekzdése). Ezt az elvet minden olyan uniós eszköz szövegébe bele kellene foglalni, amely uniós finanszírozással foglalkozik.

1.8.2. Az EU-nak meg kellene erősítenie az annak érdekében tett erőfeszítéseit is, hogy pénzügyi rendszere ne adjon alkalmat **fekete pénzek tisztára mosására**. Az elmúlt években például Afrikában, a Közel-Keleten és Ukrajnában lezajlott események megmutatták, hogy a kétoldalú megközelítések nem alkalmasak az ellopott javak visszaszerzésére és hazatelepítésére. Az Európai Bizottságnak aktívabb szerepet kell vállalnia abban, hogy segítse és koordinálja a lopott javaknak ezekben az országokban való visszatérését.

1.9. **Az uniós intézményeknek biztosítaniuk kell, hogy ők maguk az átláthatóság, a feddhetetlenség és a jó kormányzás élenjáró képviselői legyenek**, példát állítva az uniós tagállamok számára. Az uniós intézmények csak így rendelkezhetnek elegendő tekintéllyel és hitelességgel a fent említett intézkedések kezdeményezéséhez, irányításához és végrehajtásához. Ennek érdekében az intézményeknek a döntéshozatali folyamat **maximális elszámoltathatóságára és átláthatóságára** kell törekedniük, ami magában foglalja az uniós jogszabályok és politikák „jogalkotási lábnyomának” kidolgozását, vagyis az uniós intézmények, a tagállamok és a lobbisták közötti interakciókról készült nyilvános és naprakész összefoglalót, illetve jogszabályokat az EU-ban végzett lobbitevékenység kötelező bejegyzéséről.

1.9.1. Az EU-nak következetes és proaktív módon kell eljárnia az **összeférhetlenségi esetek megelőzése és nyomon követése** során, mivel ezek befolyásolhatják a döntéshozatalt. Független etikai bizottságokat kell létrehozni, amelyek kötelező érvényű ajánlásokat és szankciókat határozhatnak meg. További reformokat kell kidolgozni az (1) ajánlásban említett, öt évre szóló cselekvési tervben, figyelembe véve az Európai Bizottság és az OLAF antikorrupciós jelentéseinek következtetéseit.

1.10. Az EGSZB-nek a következő célratörő intézkedésekkel kell hozzájárulnia a korrupció elleni küzdelemhez az EU-ban:

- a civil társadalom figyelmének felhívása a témára a vélemény nyomon követéseként,
- részvétel az Európai Bizottság által megkívánt, korrupcióról szóló, köz- és magánszféra közti párbeszédben,
- a korrupció és a csalás elleni küzdelem tárgyalása későbbi véleményekben is, valamint további vélemények fontolóra vétele, köztük az egyes ágazatokban tapasztalható korrupcióról,

- a kérdés felvetése a nemzeti gszt-ekkel való együttműködés és az érdekcsoportokkal való kapcsolattartás, valamint az EGSZB külső tevékenységei során,
- az EGSZB megfelelő hivatali magatartásról szóló belső kódexe és a tagoknak szóló magatartási kódex felülvizsgálatának értékelése, ennek keretében pedig belső szabályok bevezetése a visszaéléseket bejelentők kapcsán,
- rendszeres együttműködés előmozdítása a korrupcióellenes intézkedések terén az uniós intézményekkel, (Európai Tanács, Európai Bizottság, Európai Parlament), az illetékes ügynökségekkel és a Régiók Bizottságával,
- egy antikorrupciós nyomonkövetési csoport létrehozása.

2. A korrupció leírása

2.1. **Az ENSZ Korrupció elleni egyezményéből (UNCAC) kiindulva a korrupció általánosan elfogadott definíciója a „hatalommal egyéni haszon érdekében történő visszaélés”. A vélemény szintén ezt a meghatározást tekinti kiindulási pontnak.**

2.2. A korrupció világszerte elterjedt jelenség. **A korrupció Európában becslések szerint éves szinten mintegy 120 milliárd eurós kárt okoz az uniós adófizetőknek** (a közpénzekkel kapcsolatos csalások nélkül), amely összeg csaknem megfelel az EU teljes éves költségvetésének, az uniós GDP 1 %-ának. A tagállamok között a korrupció tekintetében jelentős eltérések vannak. Sok országban a korrupció a köz- és a magánélet minden rétegébe behatol. Az Európai Bizottság a következőket írja 2014. évi antikorrupciós jelentésének bevezetőjében: *„A korrupció súlyos károkat okoz a gazdaság és a társadalom egészének (...). Ezzel a helyzettel szemben az EU tagállamai sem védettek. A korrupció (...) káros hatással van a jó kormányzásra, a közpénzek gondos kezelésére és a versenypiacokra. Szélsőséges esetekben aláássa a polgárok demokratikus intézményekbe és eljárásokba vetett bizalmát.”*

2.3. **A korrupciónak számos megjelenési formája van.** Az elkövetés helyétől függően beszélhetünk közszférabeli, magánszférabeli, valamint politikai korrupcióról. A korrupció során mindig legalább két szereplő vesz részt egyetértőleg a jogellenes cselekményben.

2.3.1. A korrupció tipikus formája a vesztegetés aktív és passzív típusa, amely magában foglalja valamely előny felkínálását, biztosítását, elfogadását vagy kérését valamely legális, illegális vagy tisztességtelen cselekedetre történő ösztönzésként; mindez történhet ajándékozás, kölcsönök, díjak, ügymenetkönnyítő (mellék-) juttatások, jutalmak („viszszacsorgatás”) és más olyan előnyök biztosításának formájában, mint például adócsökkentés, vízumok, szolgáltatások, szponzorálás és adományok. A korrupció sok esetben kapcsolódik más jogellenes gyakorlatokhoz, például az árrögítéshez, az összejátszáshoz, a pénzmosáshoz, az illegális meggazdagodáshoz, a zsaroláshoz és a csaláshoz. Jelen van továbbá kevésbé kézzelfogható tranzakciók esetén is, például a tisztviselők kinevezésében való részrehajlás és nepotizmus, befolyással üzérkedés, előnyökkel való kereskedés, klientizmus, etikátlan immunitási/amnesztiarendszerek és privatizációs gyakorlatok, igazságügyi vagy politikai hatóságok megszarolása, politikai pártok finanszírozása és választási kampányok manipulálásának formájában. A nem szabályozott vagy nem megfelelően kezelt összeférhetlenség szintén korrupcióhoz vezethet, ezt példázzák az egykori köztisztviselőknek a vállalatoknál várakozási időszak nélkül felajánlott jövedelmező állások („forgóajtó-jelenség”).

2.3.2. Mindezeket az etikátlan és jogellenes tevékenységeket több tényező is segíti. Ilyenek például a jogi akadályok (a választott tisztviselők mentességei és a törvényi elévülési idő); a nemzetközi normák, a magatartási kódexek, az etikai iránymutatások és a megfelelő riasztási mechanizmusok hiánya; az állami döntéshozatal, illetve az azt befolyásoló tényezők átláthatóságának hiánya (például nem hozzák nyilvánosságra a választott vagy kinevezett tisztviselők külső tevékenységeit és jövedelmét, illetve az ilyen döntéseket befolyásolni akaró személyekkel tartott homályos célú találkozójukat).

2.3.3. A korrupció gyakran kötődik az informális gazdasághoz és a szervezett bűnözéshez. Az Europol a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség 2013. évi értékelésében (SOCTA) megállapítja, hogy becslések szerint 3 600 szervezett bűnözői csoport és hálózat tevékenykedik jelenleg az EU határain belül, melyek egyre nagyobb mértékben hatják át a gazdaság minden területét.

2.4. **A korrupció komoly és egyre növekvő nemzetközi szintű problémaként érzékelhető az EU-ban és azon kívül is.** A korrupció nem áll meg az országhatároknál.

2.5. 2011 júniusában az **Európai Bizottság** fontos lépést tett a korrupció Európában történő kezelése terén azzal, hogy átfogó korrupcióellenes csomagot fogadott el. Létrehozta az **uniós antikorrupciós jelentéstételi mechanizmust**. 2014 februárjában tették közzé az EU első antikorrupciós jelentését – COM(2014) 38 final. Kétévente további jelentéseket szeretnének készíteni. Az első jelentés **célja egy széles körű vita elindítása az érintettekkel, köztük a civil társadalommal a korrupcióellenes erőfeszítések támogatása érdekében, valamint hogy meghatározzák azt, hogy miként segíthetnek az európai intézmények a korrupció kezelésében**. A „társadalmi részvétel” elképzelése a korrupció elleni ENSZ-egyezmény 13. cikkén alapul.

2.5.1. A jelentés az egyes tagállamok specifikus korrupciós problémáival foglalkozik, és általában hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak fokozniuk kell a korrupció kezelésére irányuló erőfeszítéseiket, mivel nem megfelelő mértékben ültetik át, hajtják végre és juttatják érvényre a releváns nemzetközi és uniós előírások rendelkezéseit.

2.5.2. A jelentést **az Eurobarométer** két, a korrupció érzékelésével kapcsolatos **felmérése** is kísérte – a) a korrupcióról szóló tematikus felmérés és b) az üzleti életre összpontosító gyorsfelmérés.

2.5.2.1. A felmérés főbb megállapításai a következők (ahol a feltüntetett arányok a felmérésre válaszoló uniós polgárokra/vállalatok számához képest értendők):

- **az uniós polgárok háromnegyede gondolja úgy, hogy a korrupció elterjedt jelenség saját országában**. Tíz tagállam esetében ez az arány meghaladja a 90 %-ot,
- **az európaiak több mint fele szerint az elmúlt három évben emelkedett a korrupció szintje**,
- **az európaiak háromnegyede szerint országukban a megvesztegetés és a kapcsolatok igénybevétele gyakran a legkönnyebb módja bizonyos (például orvosi vagy egészségügyi) közszolgáltatások megszerzésének**,
- **az európai polgárok több mint kétharmada gondolja úgy, hogy a korrupció az uniós intézményekben is létezik, és több mint a fele gondolja azt, hogy az intézmények nem segítenek a korrupció csökkentésében Európában**,
- **a vállalatoknak mintegy fele gondolta úgy, hogy a korrupció problémát jelent az üzletvitelben**. Az állami tulajdonú vállalatok és a közsféra – ideértve az adó- és vámügyi hatóságokat – különösen sérülékenynek tűntek,
- **a vállalatok több mint fele megjegyzi, hogy a közbeszerzési korrupció széles körben elterjedt az összeférhetetlenség, a nem átlátható gyakorlatok és a részrehajlás miatt**. A városfejlesztési, infrastrukturális, építésügyi és egészségügyi projektekre és szerződésekre kiírt közbeszerzések különösen ki vannak téve a korrupciónak minden szinten.

2.6. Az OECD egyik 2014. decemberi jelentése azt mutatja, hogy a **külföldi hivatalos személyek megvesztegetésének** aránya továbbra is elfogadhatatlanul magas. A jelentés több mint 400, 2009 és 2014 között előforduló ilyen esetet ír le. A vesztegetés a tranzakció értékének átlagosan 11 %-át tette ki, és sok esetben közbeszerzéshez kapcsolódott. Az esetek kétharmada négy ágazatban történt: a nyersanyag-kitermelésben, az építőiparban, a szállításban és raktározásban, valamint a tájékoztatás és kommunikáció területén.

2.7. Ami az EU pénzügyi érdekeinek (az adófizetők EU által kezelt pénzének) védelmére tett erőfeszítéseket illeti, 2013-ban **16 000 szabálytalanságot jelentettek (mintegy 2 milliárd euro értékben) az uniós források felhasználásával kapcsolatban**. Ebből 1 600 eset csalásnak minősült – a kapcsolódó összeg 350 millió euro. 2009 óta a bejelentett szabálytalanságok száma 22 %-kal, értékük 48 %-kal nőtt. Fő forrásuk az okirat-hamisítás volt (ami valószínűleg gyakran kapcsolódott korrupcióhoz). Az Európai Számvevőszék a 2013. évre vonatkozó éves jelentésében **az odáértelt uniós források mintegy 5 %-ával kapcsolatban állapított meg visszaélést vagy hibát**, főként a regionális politika, az energiaügy és a közlekedés, a mezőgazdaság, a környezetvédelem, a halászat és az egészségügy területén.

3. A korrupció és a vesztegetés elleni nemzetközi eszközök

3.1. Saját vesztegetés- és korrupcióellenes jogszabályaikon kívül az uniós tagállamok számos nemzetközi egyezmény és szerződés aláíró felei, amellet, hogy megfelelnek az uniós jogszabályoknak is. Mindezek az egyezmények rendelkeznek saját ellenőrzési eljárásokkal, és általában tartalmazzák a kölcsönös felülvizsgálat bizonyos formáit is.

3.2. A korrupció elleni küzdelem legfontosabb nemzetközi eszközei és mechanizmusai a következők:

- az ENSZ Korrupció elleni egyezménye (UNCAC),
- a nemzetközi kereskedelmi ügyletekben külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló OECD-egyezmény,
- az Európa Tanács 1999-es büntetőjogi egyezménye a korrupcióról, a korrupcióról szóló polgári jogi egyezmény.

3.3. Az EU legfontosabb korrupcióellenes jogi eszközei a következők:

- az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése, amely mandátumot teremt arra, hogy az EU az európai vagy határokon átnyúló dimenzióval rendelkező súlyos bűncselekményekkel (többek között a korrupciót is megemlítve) foglalkozni tudjon,
- az EUMSZ 325. cikkének (4) bekezdése, amely jogalapot biztosít minden, az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás elleni küzdelemhez szükséges intézkedés számára,
- 1997. évi egyezmény az EU és az EU tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről,
- kerethatározat (2003/568/IB tanácsi határozat) a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről.

3.4. Az UNCAC a legátfogóbb nemzetközi egyezmény; az összes uniós tagállam ratifikálta és az EU is aláírta.

3.5. Az EU olyan irányelveket, közleményeket és kerethatározatokat is elfogadott, amelyek legnagyobb részben minimumkövetelményeket határoznak meg, és olyan kérdésekkel foglalkoznak, amelyek a korrupció és a csalás elleni küzdelemhez kapcsolódnak: adócsalás és -elkerülés, pénzmosás, vállalati társadalmi felelősség, a nem pénzügyi jellegű tranzakciók jelentése, vállalatirányítás, közbeszerzés és az auditok. Az EGSZB rendszeres időközönként véleményeket bocsátott ki a szóban forgó uniós kezdeményezésekről.

3.6. Az EU továbbá korrupció- és csalásellenes rendelkezéseket épített be finanszírozási programjaiba (kül- és belpolitikáiba is, ideértve a kohéziós, a regionális, a mezőgazdasági, a bővítési, a szomszédsági és a fejlesztési politikát).

3.7. A harmadik országok piacain működő és a jogszabályokat betartó uniós vállalatok védelmét szolgáló első intézkedésként az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról szóló 1316/2013. sz. rendelet (65) preambulumbekezdésében foglalt elveket, valamint az EBRD beszerzésre vonatkozó politikáinak és szabályainak a szerződésekhez kapcsolódó kockázatok méltányos megosztását szorgalmazó 3.24. pontját be kellene építeni az uniós finanszírozást érintő valamennyi uniós eszköz szövegébe.

3.8. Az Európai Bizottság átfogó **csalás elleni stratégiáját** (COM(2011) 376) 2011 óta alkalmazzák; célja a csalás elleni fellépés teljes ciklusának – a csalás megelőzésének, felderítésének, valamint vizsgálati feltételeinek – a javítása, továbbá a megfelelő kártérítés és a visszatartó erejű szankciókkal történő elrettenés elérése. Az Európai Bizottság szolgálatai csalás elleni ágazati stratégiákat dolgoztak ki. Szintén idetartozik az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv tervezete (COM(2012) 363).

4. Önszabályozás – A korrupcióra és a vesztegetésre vonatkozó etikai kódexek

4.1. **Az önszabályozás fontos szerepet tölt be a korrupció és a vesztegetés elleni küzdelemben.** A vállalatok egyre nagyobb mértékben integrálják általános politikájukba és vezetési elveikbe a vállalatok társadalmi felelősségét, valamint azt, hogy ügyelnek a korrupció megelőzésére. Az egyes vállalatok etikai magatartási kódexei elsősorban nemzetközi, ágazati iránymutatásokon alapulnak, és többek között az a feladatuk, hogy betartassák a kapcsolódó uniós normákat (a nem pénzügyi jellegű tranzakciók jelentése, vállalati társadalmi felelősségvállalás stb.). A vállalati kódex célja az etikus magatartás terjesztése a vállalat összes tevékenysége során az összes érintett elkötelezésével, valamint az etikus magatartás átlátható és inkluzív módon való bevezetése, a szociális párbeszéd keretében történő tárgyalás révén is.

4.2. Alapvető **nemzetközi iránymutatások** és mechanizmusok, amelyek megfogalmazzák a vállalatok számára azokat az elveket, melyek követése révén elkerülhető a korrupció és a vesztegetés, illetve ösztönözhető az etikus magatartás és az átláthatóság:

- a korrupcióellenes küzdelemre vonatkozó NBB-szabályok, a visszaélés bejelentésére vonatkozó iránymutatások, kézikönyvek stb.,
- ENSZ Globális Megállapodás; 10 elv a korrupció elleni küzdelemről és az ehhez kapcsolódó, a jelentéstételre vonatkozó iránymutatás,
- a multinacionális vállalatok számára kidolgozott OECD-iránymutatások: „a megvesztegetés, a megvesztegetés elősegítése és a zsarolás elleni küzdelemről” szülő 7. ajánlás,
- ISO 37001, vesztegetés elleni irányítási rendszerrel kapcsolatos szabvány (kidolgozás alatt, ISO PC/278),
- a Világbank-csoport korrupcióellenes iránymutatásai,
- a Globális Jelentéstételi Kezdeményezés (GRI, GR 4),
- a Transparency International vesztegetés elleni üzleti elvei stb.

Az **ágazatonkénti** uniós szintű **iránymutatások** – például az európai építőiparban (<http://www.fiec.org>, a releváns iránymutatásokkal és közös nyilatkozatokkal együtt) és a kitermelő iparágakban (www.eiti.org) – kulcsfontosságú szerepet játszanak az érintett ágazatokban. Ugyanez vonatkozik a nemzeti iránymutatásokra (például a német fenntarthatósági kódex vagy a dán ipari iránymutatások), melyeknek vélhetően alapvető szerepük van a vállalati magatartás irányításában.

4.3. Az Európai Parlament és az Európai Bizottság saját belső etikai iránymutatásokat fogadott el a tisztviselőknek az EU személyzeti szabályzatából eredő kötelezettségeinek kiegészítésére, például az Európai Bizottság biztosaira vonatkozó magatartási kódexet és az európai parlamenti képviselők számára kidolgozott magatartási kódexet, amelyek iránymutatásokat tartalmaznak arról, hogy miként kezeljék az ajándékokat és adományokat, egyéb pénzügyi érdekeltségeket és összeférhetetlenségeket. Az EGSZB is elfogadott hasonló kódexeket.

5. Az üzleti és civil társadalmi aggodalmakkal kapcsolatos megjegyzések

5.1. **A korrupció** és a közpénzekkel kapcsolatos csalás helyzete **elfogadhatatlan az EU-ban**. A következmények érzékenyen érintik a civil társadalmat és a vállalkozásokat. A korrupció pluszköltségeket okoz a fogyasztók számára, az etikai normákat betartó társaságok számára pedig bizonytalan helyzetet teremt. Az EGSZB sajnálattal látja a széles körű korrupciót és csalást az uniós tagállamokban, valamint a kormányok és a helyi önkormányzatok gyenge politikai elkötelezettségét a korrupció elleni hatékony küzdelem mellett. A meglévő, nemzetközi, európai, illetve tagállami eszközök nem kielégítő mértékű végrehajtása és érvényre juttatása szintén idetartozik.

5.1.1. A polgároknak, valamint a társadalmi és gazdasági szereplőknek – függetlenül attól, hol élnek Európában – joguk van átlátható és tisztességesen irányított, a jogállamiságon alapuló társadalomban élni. A pénzügyi és euróválság nyomán a polgárok egyre élesebben bírálják a felháborító korrupciót, **a bizalom egyre csökken**, az uniós szintű demokratikus kormányzással kapcsolatban pedig **bizalmi válság tapasztalható**, ami az **euroszkepticizmus** terjedéséhez vezet. **A civil társadalom elvárja**, hogy az EU és a tagállamok fokozzák erőfeszítéseiket a korrupció és a csalás leküzdése érdekében. A döntéshozóknak meg kell győzniük a közvéleményt arról, hogy a köz érdekében cselekszenek.

5.2. **Az EGSZB ezért kötelezi el magát** a probléma megoldására irányuló erőfeszítések mellett. Az EGSZB ezúton **válaszol** az Európai Bizottság arra irányuló óhajára, hogy a civil társadalmat vonják be a korrupció elleni küzdelembe. Az általa kidolgozott vélemény fő célkitűzése az, hogy **hozzájáruljon** az Európai Bizottság következő antikorrupciós jelentéséhez (2016-ban), valamint hogy kivegye a részét a **figyelem felkeltéséből**, az információk terjesztéséből és az átláthatóság ösztönzéséből.

5.3. **A korrupció nemcsak integritási és etikai, hanem gazdasági kérdés is, mivel károsítja a fehérgazdaságot** – a kereskedelem, a beruházások és a verseny tisztességes feltételeit –, és így hatást gyakorol a növekedésre és a versenyképességre. A Világbank és a Világgazdasági Fórum adatai azt mutatják, hogy a gazdasági versenyképesség szoros kapcsolatban áll a kormányok korrupciókezelési képességével. A tanulmányok szerint az EU-ban a korrupció közben tartása erős összefüggést mutat az üzleti környezet minőségével, a korrupció pedig negatív hatással van a magánberuházásokra.

5.3.1. A korrupció növeli a vállalkozások költségeit, mivel a „tisztá” vállalkozások szerződéseket veszíthetnek a korrupciós környezetben. A korrupció ezért gátolja a belső piac hatékonyságát, és így az egyik olyan tényező lehet, amely károsan hat azokra az erőfeszítésekre, amelyek az Európa 2020 növekedési stratégia céljainak megvalósítására és Európa globális versenyképességének növelésére irányulnak, így tehát gyengíti annak lehetőségeit, hogy javítsunk a foglalkoztatási és jóléti körülményeken Európában, illetve növeljük a külföldön tevékenykedő uniós vállalatok versenyképességét.

5.3.2. **A korrupció elleni küzdelemben jó eredményeket elérő vállalatok vonzzák a befektetőket.** A vállalati szféráról kialakult képet is nagymértékben befolyásolja, ha egy vállalatról bebizonyosodik, hogy vesztegetésben vagy korrupcióban vett részt. Ez nem csupán a saját jó hírnevét rontja, hanem rossz fényt vet az üzleti szféra egészére. A korrupcióellenes jogszabályoknak való megfelelésre és a jelentéstételi követelményekre vonatkozó rendelkezésekben azonban figyelembe kell venni a vállalkozások és főként a kkv-k számára jelentkező adminisztratív és pénzügyi terheket is.

5.4. A média rendszeresen beszámol a **legmagasabb szinten zajló korrupcióról**, amely számos tagállamban észlelhető (ahogy máshol is a világban). A **politikai korrupció** (például kinevezésekkel, vesztegetéssel, a politikai pártok és választási kampányok finanszírozásával, továbbá sportesemények manipulálásával kapcsolatban), főként **ha igazságügyi vagy politikai hatóságok is érintettek, a polgárok véleménye szerint komoly kárt okoz a társadalom számára.** Véget kell vetni a korrupciónak, valamint az „asztal alatti” **juttatások** számos tagállamban széles körben alkalmazott gyakorlatának is, amely befolyásolja a polgárok mindennapi életét. Ezek a társadalmi jelenségek a jogszerűség fogalmának értelmezésében bekövetkezett változáson alapulhatnak. Ezzel foglalkozni kell: a polgároknak joguk van a jogállamhoz, a jó kormányzáshoz és korrupciómentes közszolgáltatásokhoz. Magatartásbeli változásra van szükség, és a korrupciós kultúrát (ahol van ilyen) az átláthatóság kultúrájával kell felváltani. Ezt alapvetően jogszabályok útján, illetve a nevelés és az oktatás részeként kell kezelni.

5.5. Az EGSZB **támogatja az Európai Bizottság korrupcióellenes intézkedéseit és ajánlásait**, az EU korrupció ellen tett erőfeszítéseit, csakúgy mint az Európai Parlament intézkedéseit, különösen a szervezett bűnözés, a korrupció és a pénzmosás kezelésére kidolgozott, 2014–2019-re szóló cselekvési tervet. Ezenkívül feltétlenül szem előtt kell tartani az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO), az ENSZ az OECD és az NBB által készített jelentésekben foglalt ajánlásokat, és azokat figyelembe kell venni az EU és tagállamai korrupcióellenes politikáinak és tevékenységeinek megerősítése során.

5.6. A tagállami gazdaságok szoros összefonódása és a határokon átnyúló pénzmozgások volumenének és sebességének növekedése növeli az EU-n belül terjedő korrupció kockázatát. A korrupció **transznacionális jelenséggé vált**, és már nem tekinthető csupán a nemzeti büntetőjogi rendszer hatáskörébe tartozó ügynek. Olyan fertőző betegséghez lehetne hasonlítani, amelyre senki nem tekinthető immunisnak, és célirányos egészségügyi kezelést kíván. Ha jelentős előrelépést kívánunk elérni, akkor a jelenlegi szétaprózott megközelítést koherensebb megközelítéssel kell felváltani. Az Európai Bizottság jelentéseinek megfelelően kellene kezelniük ezt a dimenziót: **a korrupcióellenes intézkedéseket egy egyre integráltabb Európa és egy egyre inkább globalizált gazdaság összefüggésében kell kidolgozni és végrehajtani.**

5.6.1. **A korrupció elleni küzdelemnek ezért kiemelt helyen kell szerepelnie az EU napirendjén;** az EU-nak nagyobb szerepet kellene vállalnia az átláthatóság előmozdítása, valamint a belső piac, a külkapcsolatok, az uniós intézmények és a kiadások feddhetetlenségének védelme érdekében. **Az összes uniós (belső és külső) szakpolitikában erőteljesebben kellene összpontosítani a korrupció és a csalás elleni küzdelemre.** Az üzleti szféra és a civil társadalom elvárja ezt, és **a vélemény felhívja a figyelmet arra, hogy hatékony vezetésre és összehangolt munkára van szükség az EU-ban.** Az EU képes arra, hogy latba vesse politikai súlyát, és egy olyan, az egész Unióra kiterjedő térség létrehozását ösztönözze, amely feddhetetlenségen és magas színvonalú korrupcióellenes normákon alapul.

5.7. Nem kevesebbre, mint **konkrét elkötelezettségre** – egy hiteles és átfogó stratégia elérését szolgáló európai korrupcióellenes csomagra – van szükség. Ezt „felülről” kell **irányítani**, és a sikerhez az összes – uniós, nemzeti és helyi szintű – érintett elkötelezettségére szükség van.

5.8. **A tagállamok** a korrupció és a csalás elleni küzdelem **frontvonalában vannak**. Az ő feladatuk a szilárd korrupcióellenes intézkedések végrehajtása (mindenekelőtt erős jogszabályok és egy működőképes korrupcióellenes hatóság létrehozása a politikai és igazságügyi kormányzásban jelentkező korrupció és a szervezett bűnözés leküzdésére), csakúgy mint proaktív részvételük a transznacionális együttműködésben, valamint a közvélemény figyelmének felkeltése a korrupció és a csalás elleni küzdelemre.

5.8.1. Fontos lenne **a civil társadalom** – az üzleti szféra, a vállalkozói szövetségek és szociális partnerek – **elkötelezettsége** a nemzeti korrupcióellenes erőfeszítések mellett, elsősorban a **figyelem felkeltése** érdekében, valamint a korrupció, a csalás és a vesztegetés elkerülésére vonatkozó **iránymutatás biztosítására**. Ezzel összefüggésben alapvető relevanciával bír az egyes vállalatok és hatóságok magatartása. A nemzeti szintű fórumok, például **az OECD nemzeti kapcsolattartó pontjai** és **a Transparency International jogvédő és jogi tanácsadó központjai (ALAC)** szintén jelentős szerepet játszhatnak a nemzeti korrupcióellenes intézkedésekben. **A médiának** tudatában kell lennie, hogy milyen jelentős szerep hárul rá a tagállamokban a korrupcióval és a korrupcióellenes erőfeszítésekkel kapcsolatos figyelemfelkeltésben.

Brüsszel, 2015. szeptember 16.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Henri MALOSSE
