



INTEGRITÁS
HATÓSÁG



Vagyonynyilatkozatokról szóló eseti jelentés

2023



**VAGYONNYILATKOZATOKRÓL
SZÓLÓ
ESETI JELENTÉS
2023**

Budapest, 2023. december 7.

Elnöki előszó.....	4
Rövidítések jegyzéke.....	6
1. Bevezetés	8
2. Hazai és nemzetközi változások bemutatása	10
2.2. Nemzetközi változások.....	11
3. Vagyonynyilatkozati rendszerek nemzetközi összehasonlító elemzése	13
3.1. Vagyonynyilatkozatot tevők köre – Kiknek kell vagyonynyilatkozatot benyújtani?.....	13
3.2. Vagyonynyilatkozatok megismerhetősége (nyilvános / nem nyilvános) – Kiknek kell nyilvánosságra hozni a vagyonynyilatkozatát?.....	16
3.3. Bevallás gyakorisága – Milyen gyakran kell vagyonynyilatkozatot tenni?.....	18
3.4. Vagyonynyilatkozatok tartalma – Minek kell szerepelnie az adott nyilatkozatban?.....	19
3.5. Bevallás módja (elektronikus / papír-alapú).....	22
3.6. Vagyonynyilatkozatok ellenőrzése	26
3.7. A vagyonynyilatkozat-tételi szabályokhoz kapcsolódó szankciórendszer	34
4. A Hatóság vagyonynyilatkozatok ellenőrzésével kapcsolatos hatásköre	38
5. Összefoglaló	40
1. sz. melléklet: Javaslatok összefoglalója	42
2. sz. melléklet: Javaslatok összefoglalója közérthető módon.....	51

Elnöki előszó

A vagyonyilatkozatok célja az átláthatóság és az elszámoltathatóság növelése.

Vagyonuk nyilvános közzétételén keresztül a köztisztviselők és más nyilatkozattételre kötelezettek támogatják az esetleges összeférhetetlenség, korrupció vagy tiltott tevékenységek felderítését. Ez megerősíti a kormányzásba vetett bizalmat, és biztosítja, hogy a befolyásos pozíciókat betöltő személyek a köz érdekében járjanak el.

Egy vagyonyilatkozati rendszer hatékony végrehajtás és érvényesítés esetén elterelő hatású, és lehetővé teszi a befolyásos pozícióban lévő személyek felügyeletét. Sikere azonban alapvetően függ a közzétételi folyamat alaposságától, a végrehajtási mechanizmusok erősségétől és az adott rendszeren belüli átláthatóság iránti elkötelezettségtől.

„A vagyonyilatkozatok célja az átláthatóság és az elszámoltathatóság növelése. A vagyonyilatkozati rendszerek hatékony működéséhez szükséges a megfelelő ellenőrzés és számonkérés, a konzekvens szankcionálás, az intézményi támogatás megléte ugyanúgy, mint a jogszabályi kiskapuk bezárása.

A Hatóság ehhez a jelentéséhez is széleskörű nemzetközi kutatást végzett és megvizsgálta a hazai jogszabályi és ellenőrzési környezetet annak érdekében, hogy megalapozott megállapításokat és előre mutató javaslatokat tudjon tenni. Olyan javaslatokat, amelyek egyrészt elősegítik a hatékony ellenőrzést, másrészt segítik visszaépíteni a társadalom rendszerbe vetett, jelenleg erodált bizalmát.

Nemzetközi kitekintésünk során számos jó gyakorlatot azonosítottunk, ugyanakkor még a vizsgált külföldi ellenőrző szervezetek is küzdöttek nehézségekkel. Jelentésünkben ezekből a nehézségekből is tanulva olyan javaslatokat vázolunk fel, amelyek segítenek kiküszöbölni a hazai hiányosságokat, és biztosítják, hogy a vagyonyilatkozati rendszer az eredeti célját (átláthatóság és elszámoltathatóság) betöltse.

A **hazai viszonylatban** kijelenthető, hogy – ahogy azt a Hatóság korábban is bemutatta – **csak elvi szinten létezik kontroll a vagyonyilatkozatok ellenőrzése terén.** A Hatóság álláspontja szerint a hazai vagyonyilatkozati rendszer jelenlegi formájában elavult, nem működik megfelelően és nem éri el a törvényben meghatározott céljait.

Úgy véljük, hogy **a vagyonyilatkozatok nyilvántartásához, kezeléséhez és ellenőrzéséhez egy olyan egységes elektronikus bevallási rendszer kialakítása szükséges**, amely lehetővé teszi a Hatóság által korábban már felvázolt és szorgalmazott **kockázat alapú ellenőrzést**.

A Hatóság javasolja, hogy **egy bizonyos időintervallum alatt (de maximum 4 évente) a nyilatkozattételre kötelezett teljes populáció legalább 1 alkalommal ellenőrizve legyen**. Megfelelő technikai támogatás és kialakítás esetén **ez ma már gyakorlatilag automatikusan, minimális érdemi emberi időráfordítással megvalósítható**.

A bizalom visszaépítéséhez továbbá szükséges, hogy az ellenőrző szervezet független (autonóm) legyen, megfelelő erőforrással, hatáskörökkel és képességgel rendelkezzen a vagyonyilatkozatok teljeskörű ellenőrzése kapcsán.

Egy ily módon kialakított rendszer minimalizálja a hiba lehetőségét és az emberi szabálytalan/jogszerűtlen beavatkozás kockázatát, ezáltal is segítve az rendszerbe vetett bizalom visszaépítését.

Hatékonyan és céljuknak megfelelően csak azok a rendszerek képesek működni, amelyeket minden elemükben kellően támogatnak (legyen ez technológiai háttér, vagy emberi, pénzügyi erőforrás, vagy törvény szabta hatáskörök).

Ezért is **elengedhetetlen egy olyan kultúra elősegítése, amelyben a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek a fent nevezett célokat (átláthatóság és elszámoltathatóság) segíteni és képviselni akarják. Ezt a kultúrát a törvényi akaratnak is támogatnia kell.**

Ugyanakkor szem előtt kell tartani, hogy a vagyonyilatkozási rendszer csupán egy eszköz a korrupció elleni tevékenység területén. **A Hatóság kiemelten fontosnak tartja a vagyonyilatkozási rendszerek kapcsán is a szabályozás harmonizálását és hangsúlyozza, hogy a jelentésben szereplő, vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos megállapításait és javaslatait egy átfogó korrupcióellenes stratégia és szabályozási rendszer részeként, azokkal együttesen kell értelmezni.**

Biró Ferenc Pál

elnök

Rövidítések jegyzéke

ANI – Agenția Națională de Integritate (Nemzeti Integritási Ügynökség, Románia)

Bizottság – Európai Bizottság

EKR – Elektronikus Közbeszerzési Rendszer

Eufetv. – Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény

EUPR – Európai Unió Programok Rendszere

Eutaftv. – az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény

GRECO – Group of States against Corruption (az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja)

Hatóság – Integritás Hatóság

HATVP – Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (Közélet Átláthatóságáért Felelős Hatóság, Franciaország)

Infotv. – Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 2011. évi CXII. törvény

IPL – Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság által kezelt nyilvántartásokhoz való hozzáférést biztosító Integrált Portál-alapú Lekérdező Rendszer

KPK – Komisija za preprečevanje korupcije, Commission for the Prevention of Corruption (Korrupciómegelőzési Bizottság, Szlovénia)

Mötv. – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

NAV – Nemzeti Adó- és Vámhivatal

NAZK / НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції (Nemzeti Korrupciómegelőzési Ügynökség, Ukrajna)

NKS – Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Intézkedési Terv

NVSZ – Nemzeti Védelmi Szolgálat

OCCR – Országos Cégnylvántartó és Céginformációs Rendszer

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)

Ogytv. – Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime (Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala)

Vnytv. – Az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény

1. Bevezetés

Háttér

Az Integritás Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.) 1. § (1) bekezdése és 70. § (3) bekezdésének megfelelően 2022. november 4-én megalakult, autonóm államigazgatási szerv. A Hatóság célja, hogy erősítse az uniós pénzügyi támogatások végrehajtása során előforduló csalás, összeférhetetlenség és korrupció, valamint az azzal összefüggő egyéb jogsértések és szabálytalanságok megelőzésének, feltárásának és korrekciójának folyamatát.

A Hatóság minden olyan esetben fellép, ahol álláspontja szerint valamely, az európai uniós források felhasználása, vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet elmulasztotta megtenni a szükséges lépéseket az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében, vagy amely esetekben ennek kockázata felmerül.

Alkalmazott módszertan és korlátozások

A Hatóság a vagyonnyilatkozati-rendszer szabályozási kereteiről és működéséről – ideértve annak hatályát és ellenőrzési folyamatát – első Éves Elemző Integritásjelentésében¹ (Eufetv. 74. § (1) bekezdés), valamint a 2023. december 31-ig előterjesztendő eseti jelentésében (Eufetv. 75. §) nyújt áttekintést. A Hatóság ezen két jelentése ad teljeskörű képet a vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos szabályozási keretről és működésről az alábbiak szerint:

- A Hatóság 2022. évre vonatkozó éves elemző Integritásjelentésben leíró elemzést tett közzé a vagyonnyilatkozati rendszerek bemutatásáról, amelyben a nemzetközi és hazai szabályozási keretek kialakítását, működését, hatályát, ellenőrzési folyamatait, illetve az elmúlt években történt hazai törvénymódosításokat mutatta be.
- Jelen eseti jelentésében a Hatóság olyan nemzetközi jó gyakorlatokat azonosít, amelyeket a hazai környezetbe érdemes átültetni. A nemzetközi példák és saját elemzései alapján a Hatóság javaslatokat tesz annak érdekében, hogy a vagyonnyilatkozati rendszer mind célját, mind funkcióját

¹ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf

hatékonyan láthassa el, megfelelően tölthesse be társadalmi hasznosságát és a közélet tisztaságát célzó folyamatokhoz hozzájáruljon.

Munkája során a Hatóság 2023. november 30-i dátummal összeállította, áttekintette és elemezte a publikusan elérhető és a rendelkezésére bocsátott releváns információkat. A Hatóság az elemzése során figyelembe vette saját korábbi jelentéseit, a Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentését és a 2023–2025. évi Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Intézkedési Tervre vonatkozó kiegészítő jelentését is.

A jelen eseti jelentésben bemutatott javaslatok kizárólag a hivatkozott, publikusan elérhető információk, valamint más országok hatóságainak gyakorlatai alapján kerültek megfogalmazásra. Információgyűjtés céljából interjúkat folytattunk az OECD, a Világbank és a norvég Christian Michelsen Intézet U4 korrupciókutató intézete által a témában kiadott tanulmányokban azonosított, jó gyakorlatokat alkalmazó országok (így többek között Litvánia, Románia, Franciaország és Szlovénia) releváns hatóságaival.

Jelentés felépítése

A jelentés 3 fejezeten keresztül mutatja be a vagyonnyilatkozati rendszereket:

1. Az elemző Integritásjelentés közzététele (2023. június 29.) óta eltelt időszakban a hazai és nemzetközi jogszabályok terén történt változások bemutatása.
2. Nemzetközi jó gyakorlatok ismertetése, és azokon keresztül ajánlások megfogalmazása a következő területeken: (i) nyilatkozatottevők köre, (ii) nyilatkozatok megismerhetősége, (iii) nyilatkozattétel gyakorisága, (iv) nyilatkozatok tartalma, (v) nyilatkozattétel teljesítésének módja, (vi) nyilatkozatok ellenőrzés és (vii) jogsértések szankcionálása.
3. A Hatóság vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos saját ellenőrzési hatáskörének bemutatása.

2. Hazai és nemzetközi változások bemutatása

Az alábbiakban bemutatjuk, milyen változások történtek a nemzeti és nemzetközi jogszabályi környezetben a Hatóság első Integritásjelentésének elkészítése óta (2023. június 30.).

2.1. Hazai változások

Az Igazságügyi Minisztérium ismételten megerősítette, hogy várható még törvénymódosítás a vagyonyilatkozási rendszereket illetően, azonban arról részletes tájékoztatást nem kapott a Hatóság, mivel a kapott tájékoztatás szerint „*az európai uniós jogállamisági eljárásokban és mechanizmusokban képviselendő magyar álláspont kialakításával és képviseletével kapcsolatosan még nem zárultak le az európai uniós tárgyalások.*”

A 2023–2025. évekre vonatkozó NKS a jelentés lezárásakor még nem került közzétételre. Az elfogadott végleges anyagról – a fentiekben részletezett okból kifolyólag – a Hatóság ugyancsak nem kapott tájékoztatást az Igazságügyi Minisztériumtól. A Hatóság aggályos fejleménynek tartja, hogy a számára utolsó ismert tervezetből² kikerültek az alábbi, vagyonyilatkozási rendszerekhez kapcsolódó intézkedési pontok, amelyeket az előző Éves Integritásjelentésében³ a Hatóság még támogatandónak és előre mutatónak tartott:

- a vagyonyilatkozatok elektronikusan, digitális formában történő kitöltésének és kezelésének a lehetősége a teljes közzsférában,
- a köztisztviselők vezető tisztségviselői, egyes kiemelt munkakörei tekintetében a vagyonyilatkozattételi kötelezettség kiterjesztésének vizsgálata,
- mulasztáshoz kapcsolódó szankciós rendszer felülvizsgálata.

A Hatóság javasolja, hogy a korábbi verzióban nevesített fenti intézkedések bevezetését fontolja meg az Igazságügyi Minisztérium.

² <https://kemcs.hu/wp-content/uploads/2023/10/NKS-kiegeszito-jelentesre-adott-Kormanyzati-allaspont.pdf>

³ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf

2.2. Nemzetközi változások

A vagyonyilatkozati rendszerek (folyamatos) felülvizsgálata és módosítása zajlik nem csak hazánkban, hanem a környező országokban és az Európai Unión belül egyaránt.

Jelenleg a következő három dokumentum képezi a vagyonyilatkozati rendszerekkel kapcsolatos hatályos uniós szabályozást:

- Az Európai Községek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt uniós egyezmény,
- A magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló, 2003. július 22-i 2003/568/IB tanácsi kerethatározat, valamint a
- A korrupcióellenes kapcsolattartói hálózatról szóló, 2008. október 24-i 2008/852/IB tanácsi határozat.

Ugyanakkor folyamatban van egy uniós korrupcióellenes intézkedéscsomag kidolgozása és megvalósítása, amelynek részeként az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2023. május 3-án a korrupció elleni küzdelemről szóló irányelvjavaslatot⁴ terjesztett elő. Az új irányelv – annak elfogadása esetén – felváltja az 1997-es egyezményt és a 2003-as tanácsi kerethatározatot azon EU-tagállamok esetében, amelyekre kötelező az új irányelv. Ez az irányelvjavaslat lefedi a vagyonyilatkozatok területét is, azaz uniós szinten harmonizált(abb) minimumszabályok várhatók. A Bizottság javaslata az uniós korrupcióellenes keretrendszer korszerűsítésére törekszik, részben azért, hogy egy sor, a tagállamok által elfogadandó kötelező megelőző intézkedést határoz meg. Ilyen például (i) az állami szektoron belüli összeférhetetlenségek feltárására és kezelésére vonatkozó, (ii) a köztisztviselői vagyonyilatkozatra és annak ellenőrzésére vonatkozó, valamint (iii) a magán- és az állami szektor közötti kapcsolatot szabályozó hatékony szabályok elfogadása. A javaslat arra kötelezné a tagállamokat, hogy tegyenek intézkedéseket, például szervezzenek tájékoztató és figyelemfelkeltő kampányokat, kutatási és oktatási programokat, továbbá ösztönözzék a civil társadalmat és a közösségi alapú szervezeteket a korrupcióellenes erőfeszítésekben való részvételre. A javaslat szerinti köztisztviselői fogalomba tartoznak az uniós intézmények tagjai, valamint a nemzeti, regionális és helyi szinten törvényhozói tisztséget betöltő

⁴ Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a korrupció elleni küzdelemről, a 2003/568/IB tanácsi kerethatározat és az Európai Községek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény felváltásáról, valamint az (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról

személyek és ezen köztisztviselők részére vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget kell előírni.

A jelentés zárásakor érvényben lévő magyar szabályozás szerint a fenti területeken kötelező vagyonnyilatkozatot tenni.

A következő fejezetben a szabályozás hatékonyságát vizsgáljuk meg.

3. Vagyonnyilatkozati rendszerek nemzetközi összehasonlító elemzése

A közszféra vagyonnyilatkozattételi kötelezettsége világszerte alkalmazott eszköz a korrupció elleni küzdelemben, ugyanakkor a terület szabályozásában lényegi különbségek fordulnak elő az egyes országok között. Ezen különbségek főként a közzététel módját, a kötelezettek körét, a nyilatkozatok tartalmát, az ellenőrzés módját és az alkalmazott szankciókat érintik. A Hatóság ezen szempontok mentén nemzetközi összehasonlító elemzést végzett. A nemzetközi összehasonlítás alapját nemzetközi szervezetek által készített tanulmányok, valamint más országok releváns hatóságaitól kapott információk képezték.

A vagyonnyilatkozatok rendszere hasznos eszköze lehet a korrupció elleni küzdelemnek, azonban azt az adott ország sajátos körülményeit szem előtt tartva kell kialakítani és kezelni. Az elemzés során a Hatóság azonosította a nemzetközi jó gyakorlatokat, valamint áttekintette és az elemzésbe beépítette a releváns és elérhető nemzetközi tapasztalatokat.

3.1. Vagyonnyilatkozatot tevők köre – Kiknek kell vagyonnyilatkozatot benyújtani?

Munkakörök kockázati besorolása

A rendszer kialakítása szempontjából alapvető fontosságú a kötelezetti kör meghatározása. Mérlegelni szükséges, hogy meddig bővítjük a vagyonnyilatkozattételre kötelezettek körét és hol van az a határ, ami felett már csekély hozzáadott érték mellett komoly adminisztrációs terhet rovnak az érintettek. A norvég Christian Michelsen Intézet nemzetközileg elismert U4 korrupcióellenes kutatóközpontjának egyik tanulmánya⁵ szerint a kötelezettek körének meghatározásakor elsősorban nem a nyilatkozattevők besorolási osztályát vagy bérszintjét, hanem inkább a munkakörrel járó kockázat típusát szükséges figyelembe venni, mivel az azonos besorolási vagy bérszinten lévő nyilatkozattevők nem feltétlenül vannak ugyanolyan mértékű potenciálisan kompromittáló helyzeteknek kitéve. A nyilatkozattételi kötelezettségnek ki kell terjednie azokra, akik

⁵ U4 Anti-Corruption Resource Centre: Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime (2009)

- (i) jelentős döntéshozatali jogkörrel rendelkeznek, és ezért valószínűleg olyan helyzetekbe kerülhetnek, ahol saját pénzügyi érdekeik befolyásolhatják az általuk meghozott döntéseket,
- (ii) jelentős pénzüsszegek elosztására vonatkozó mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, ami lehetőséget ad számukra, hogy korrupt cselekményekből hasznot húzzanak.

Magasabb kockázati kategóriába nem csak a köztisztviselők és közszféra alkalmazottai, hanem például köztulajdonban álló gazdasági társaságok felsővezetői, illetve közbeszerzési vagy adó- és vámhatósági feladatok ellátásában részt vevő személyek is tartozhatnak.

A Belügyminisztériumtól kapott tájékoztatás alapján Magyarországon először a Nemzeti Korrupcióellenes Program 2015–2016. évekre kiadott intézkedési terve szerint 2015-ben folyt korrupciós kockázati felmérés⁶ az államigazgatási szervek bevonásával a tisztségviselői pozíciókat illetően. Ezt követően a korrupciós és integritási kockázatokkal fokozottan érintett álláshelyek és munkakörök feltérképezése ismételten megtörtént a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú NKS keretei között. Ezenkívül a 2023–2025. évekre vonatkozó NKS (4.1)⁷ is tartalmaz majd kockázati besorolást, miszerint „a Belügyminisztérium módszertani támogatása alapján a minisztériumok - legkésőbb 2025. november 30-ig - gondoskodjanak az általuk irányított államigazgatási szervek teljes állománya tekintetében álláshely-, illetve munkaköralapú kockázatelemzés végrehajtásáról.”

A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint a felmérés az adott időpillanatban szereplő munkakörök kapcsán történik az NVSZ által létrehozott online felület segítségével. A felmérés alapvető célja annak azonosítása, hogy a kiemelkedő kockázatok csökkentése érdekében milyen célzott intézkedéseket vagy kontrollokat szükséges kialakítani (pl.: vagyonyilatkozat-tétel, különféle képzések, több körös kiválasztás, stb.). A munkaköri kockázatelemzés eredményéről a felmérésben részt vevő szervezetek visszatájékoztatást kapnak, és minden érintett szervezet saját döntése alapján hasznosítja annak eredményeit. A kapott információk alapján a korábbi felmérések eredményét még nem használták az összeférhetetlenségi és vagyonyilatkozati ellenőrzésekhez, mindezidáig szakpolitikai döntés sem született erről.

⁶ https://tudasportal.uninke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12829/639_Allamigazgatas_munkakorok_vegleges.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷ <https://kemcs.hu/wp-content/uploads/2023/10/NKS-kiegeszito-jelentesre-adott-Kormanyzati-allaspont.pdf>

A Hatóság a jól működő vagyonyilatkozati rendszer egyik alapkövének tartja egy rendszeresen, de nem ritkábban mint évente felülvizsgált és frissített kockázati besorolás alkalmazását. Ezen kockázati besorolás alkalmazható (1) a bevallásra kötelezetti kör meghatározására, (2) a nyilatkozatok közzétételének meghatározására (részletesebben lásd 3.2 fejezet), valamint (3) az ellenőrzésre történő kiválasztásra (részletesebben lásd 3.6 fejezet).

Közei hozzátartozók nyilatkozattételi kötelezettsége

2023-ban az Európai Parlament integritásának, függetlenségének és elszámoltathatóságának megerősítése érdekében az Európai Parlament Kutatószolgálat (EPRS) készített egy átfogó nemzetközi összehasonlító elemzést⁸ a vagyonyilatkozatok alkalmazásáról. Ezen tanulmány szerint jelentős különbségek tapasztalhatóak nemzetközi szinten aszerint, hogy a vagyonyilatkozattételi kötelezettség csak az adott ország parlamenti képviselőire terjed ki, avagy a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársra és gyermekekre egyaránt. 15 tagállamban⁹ alap esetben nem kötelező a házas- vagy élettársról és egyéb közei hozzátartozóról információt szolgáltatni. 2 tagállamban¹⁰ csak az élettársak vagyonyilatkozatát kell mellékelni, míg 9 tagállamban¹¹ (Magyarországgal együtt) is az élettársak mellett a közös háztartásban élő gyerekekről is nyilatkozni kell.

Néhány ország (Hollandia, Írország és Litvánia) gyakorlata kiterjed már azon közei hozzátartozókra is, akiknek olyan érdekelttségük van, amely befolyással bírhat az adott nyilatkozattevőre. Erről a befolyással bíró személyről az adott képviselőnek nyilatkozni kell.¹² Ugyan az összeférhetetlenségi nyilatkozatok esetén, de Litvániában például a tisztviselőknek meg kell nevezniük minden olyan közei hozzátartozót (pl.: szülők, nagyszülők, testvérek egyaránt), akivel kapcsolatban összeférhetetlenségi helyzet alakulhat is.¹³

Amennyiben a jogalkotó a nyilatkozattevők körének bővítése mellett dönt, akkor fontos – ahogy azt az U4 kutatóintézet tanulmánya is említi – a fokozatos (akár

⁸ Maria Diaz Crego, Members' Research Service, EPRS (May 2023): A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments, Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament

⁹ Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Írország, Spanyolország, Lettország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Ausztria, Szlovénia, Finnország és Svédország

¹⁰ Franciaország, Lengyelország

¹¹ Bulgária, Görögország, Horvátország, Olaszország, Ciprus, Litvánia, Románia és Szlovákia

¹² Maria Diaz Crego, Members' Research Service, EPRS (May 2023): A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments, Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament

¹³ A Chief Official's Ethics Commission litván hatósággal történt 2023. november 28-i online megbeszélés alapján

kockázatalapú besorolás szerinti) bevezetés, hogy az adminisztratív támogatás folyamatosan biztosított maradjon a bevételek teljesítésében.

3.2. Vagyonynyilatkozatok megismerhetősége (nyilvános / nem nyilvános) – Kiknek kell nyilvánosságra hozni a vagyonynyilatkozatát?

Az Európai Parlamenti Kutatószolgálat tanulmánya¹⁴ szerint az uniós tagállamok parlamenti képviselőinek a vagyonynyilatkozata 19 tagállamban széles körben nyilvános, közöttük Magyarországon is. A képviselők vagyonynyilatkozata csak néhány tagállamban érhető el részlegesen, kivonatolt formában (pl.: Belgium, Franciaország, Ciprus és Portugália) vagy csak bizonyos speciális (pl.: külön betekintés kérés és jóváhagyás) folyamatokon keresztül (pl.: Csehország, Észtország, Franciaország és Svédország). A jelenlegi szabályozások mellett nincs olyan tagállam, ahol a parlamenti képviselők nyilatkozatainak nyilvánosságra hozatala egyáltalán nem biztosított.

Ahogy azt az Éves Integritásjelentésünkben¹⁵ is írtuk, a magyar jogszabályok a megismerhetőség szintje alapján megkülönböztetnek kötelezően közzéteendő (pl. parlamenti képviselők, egyes meghatározott politikai felsővezetők), nem nyilvános (pl. köztisztviselők többsége), valamint nyilvános (pl.: önkormányzati képviselők) vagyonynyilatkozatokat. Míg a kötelezően közzéteendő nyilatkozatok automatikusan a nyilvánosság számára közzétételre kerülnek évente, addig a nyilvános nyilatkozatokat csupán adatigénylés esetén köteles kiadni az adatkezelő.

Ugyan az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozata közérdekből nyilvános, azonban az Infotv.¹⁶ 1. számú melléklete (általános közzétételi lista) nem rendelkezik arról, hogy az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatát kötelezően közzé is kellene tenni. A gyakorlatban mégis számos önkormányzat közzéteszi képviselőinek vagyonynyilatkozatát. Az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatát a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság tartja nyilván és ellenőrzi. Megjegyezzük, hogy a jelenlegi hatályos szabályozásnál¹⁷ a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság az önkormányzati képviselőnek visszaadja az előző évre vonatkozó vagyonynyilatkozatát az adott évi vagyonynyilatkozat leadását követően. A Kúria Pfv.

¹⁴ Maria Diaz Crego, Members' Research Service, EPRS (May 2023): A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments, Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament

¹⁵ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf

¹⁶ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

¹⁷ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 39 § (3) bekezdés

20.765/2020/11. számú ítélete rögzíti, hogy a közérdekből nyilvános adat esetén adatigénylésnél az adatkezelő köteles kiadni a vagyonyilatkozatot. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság az önkormányzati képviselőnek visszaadja a vagyonyilatkozatát, úgy a képviselő lesz az adatkezelő, ezáltal tőle kérhető a vagyonyilatkozat kiadása. Ez a gyakorlatban jelentősen ellehetetleníti az utólagos ellenőrzést és összehasonlítást.

A fentiekkel kapcsolatban a Hatóság javasolja

- **egységes gyakorlat kialakítását a vagyonyilatkozatok közzétételével kapcsolatban a munkakörök kockázat alapú besorolásának felhasználásával**, részletesebben lásd 3.5 fejezet), **valamint**
- **egységes, legalább öt év hosszúságú vagyonyilatkozat-megőrzési időt minden vagyonyilatkozatra kötelezett által kiállított vagyonyilatkozat esetén (beleértve az önkormányzati képviselőket is), amely biztosíthatná a visszamenőleges ellenőrzések elvégzését** (ez egy egységes elektronikus bevallási rendszer esetén automatikusan adott lenne, részletesebben lásd 3.5 fejezet).

Az Európai Parlamenti Kutatószolgálat összehasonlító elemzése¹⁸ szerint elsősorban az alábbi indokokra hivatkozva korlátozzák a szenzitív személyes adatokhoz és a közeli hozzátartozókra vonatkozó információkhoz való hozzáférést néhány országban (pl.: Bulgária, Görögország, Horvátország, Lettország, Szlovákia és Magyarország is): (i) magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog, valamint (ii) a közérdekből nem indokolt közzététel.

Romániában például a közsféra minden szereplőjének (tulajdonképpen mindenkinek, aki közpénzből kapja a bérét) vagyonyilatkozattételi kötelezettsége van, amelyet az ANI, román hatóság honlapján publikálnak. A nyilatkozattevők jelezhetik, amennyiben bizonyos személyes adatot nem kívánnak publikálni, amely esetben az ANI cenzúrázza azokat.¹⁹

A Hatóság egyetért azzal a megközelítéssel, hogy a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog némely esetben felülírja a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő közérdeket, ezáltal megfontolandó a közzétett vagyonyilatkozatok kivonatolása olyan módon, hogy az előbb említett jogok biztosítva legyenek, de az információtartalom ne vesszen el a

¹⁸ Maria Diaz Crego, Members' Research Service, EPRS (May 2023): A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments, Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament

¹⁹ Az ANI román hatósággal történt 2023. november 9-i online megbeszélés alapján

nyilvánosság számára. Ugyanakkor ez a korlátozott megismerhetőség nem vonatkozhat a vagyonyilatkozatok ellenőrzését végző dedikált szervre, akinek minden adatot és minden vagyonyilatkozatot – közöttük a hozzátartozók nyilatkozatait is – automatikusan meg kell ismernie.

3.3. Bevallás gyakorisága – Milyen gyakran kell vagyonyilatkozatot tenni?

Az Európai Parlamenti Kutatószolgálat összehasonlító elemzése²⁰ szerint a vagyonyilatkozatok bevallása jellemzően első alkalommal a pozíció betöltésekor történik, amit kvázi tekinthetünk nyitó bevallásnak. Ez a gyakorlat minden tagállamban megegyezik, csupán a rendelkezésre álló időkeret változó (pl.: egy héttől egészen a három hónapos határidőig). Ezt követően két gyakorlat jelent meg az uniós tagállamokban: vagy bizonyos rendszerességgel kell vagyonyilatkozatot benyújtani (Bulgária, Írország, Olaszország, Horvátország, Litvánia, Ausztria, Románia és Finnország), vagy jelentősebb változás esetén (Dánia, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Portugália, Szlovénia és Svédország). Előbbit alkalmazza Magyarországgal is: a parlamenti képviselőknek évente, míg a köztisztviselők többségénél 1, 2 vagy 5 éves gyakorisággal kötelező a nyilatkozattétel.

A Hatóság az éves gyakoriságú vagyonyilatkozat-tételt tartja megfelelőnek azzal a kiegészítéssel, hogy elsősorban a változásokra kell hangsúlyt fektetni és azokat kiemelten bemutatni, magyarázattal ellátni annak érdekében, hogy a vagyongyarapodás megfelelő alátámasztást kapjon. Egy egységes elektronikus bevallási rendszer bevezetése megkönnyítené az éves bevallási kötelezettség széleskörű kiterjesztését a teljes közzszférára, valamint az adatkapcsolatok útján megvalósuló automatikus kitöltések a kötelezettek számára is megkönnyítené a nyilatkozattételt. Az egységes elektronikus rendszert akár évközi változások bejelentésére is lehetne alkalmazni.

Az Európai Parlamenti Kutatószolgálat hivatkozott összehasonlító elemzése szerint az utolsó vagyonyilatkozatot általában az adott pozíció megszűnésekor vagy pozíció-váltáskor (ebben az esetben az új pozíciónak ez a nyitó bevallása) kell benyújtani. Ezt a gyakorlatot szintén az uniós tagállamok többsége (17 EU-s tagállam, közöttük Magyarország is) alkalmazza.

²⁰ Maria Diaz Crego, Members' Research Service, EPRS (May 2023): A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments, Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament

A Hatóság javasolja, hogy a kiemelten kockázatos munkakörökhöz kapcsolódó záró vagyonyilatkozattétel automatikusan vonjon maga után teljeskörű ellenőrzési eljárás elindítását, indokolt esetben vagyongyarapodási vizsgálat keretében.

Ahogy azt a Hatóság az előző jelentéseiben²¹ is bemutatta már, vagyongyarapodási vizsgálatot korrupciós bűncselekményekkel összefüggésben (Btk. XXVII. fejezet) nem alkalmaznak, hanem csak bizonyos kivételes esetekben.²² A NAV tájékoztatása szerint összesen 20 magánszemély vonatkozásában került sor vagyongyarapodási vizsgálat lefolytatására 2 év lefolyása alatt (2020–2022. években). Mivel a vagyongyarapodási vizsgálatok elrendelésére a jelenlegi szabályozási keretek között viszonylag szűk körben kerülhet sor, azok korrupcióellenes küzdelemre gyakorolt hatása egyelőre csekély mértékű.

Mindezekre tekintettel, a Hatóság javasolja kiterjeszteni a vagyongyarapodási vizsgálatok jelenlegi alkalmazási területét a Btk. XXVII. fejezetében szabályozott korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére is.

3.4. Vagyonyilatkozatok tartalma – Minek kell szerepelnie az adott nyilatkozatban?

Az U4 kutatóintézetének tanulmánya²³ szerint a nyilatkozatra kötelezettről akkor kapható kellően teljes kép, ha a különböző forrásokból származó összes jövedelme mellett a vagyonelemek (ingatlanok, ingóságok, pénzeszközök, pénz- és egyéb követelések, befektetések stb.), a kötelezettségek (hitelek, kölcsönök), a betöltött tisztségek és tevékenységek (akár javadalmazással jár, akár nem), a kapott ajándékok és ingyenes juttatások is megismerhetővé válnak. Amennyiben a vagyonyilatkozatok célja elsősorban az összeférhetetlenségi helyzetek meghatározása, akkor a jövedelem és annak forrásainak megismerése a fontos, míg a jogellenes vagyongyarapodás feltárásához a fentiekben leírt egyéb vagyonelemek megismerése is szükséges.

²¹ <https://integritashatosag.hu/publikaciok/jelentesek/>

²² Ezeket az eseteket az adóigazgatási eljárás rendszerszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet (Adóig. vhr.) 87. § (1) bekezdése tartalmazza, mely szerint: Ha az állami adó- és vámhatóság megállapítása szerint – kizárólag a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. Fejezetében meghatározott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén – az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az állami adó- és vámhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg.

²³ U4 Anti-Corruption Resource Centre: Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime (2009)

Az U4 tanulmány szerint a vagyonnyilatkozati űrlapba célszerű egy olyan részt is tenni, ahol minden olyan „releváns érdekelttség” feltüntetendő, amely befolyásolja az adott nyilatkozattevő tevékenységét, munkáját és döntéseit. Az EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. és a HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. által készített Nemzetközi jogyakorlatok gyűjteménye²⁴ szerint a skót szabályozásban konkrét vagyonelemeken felül minden olyan tényezőt be kell mutatni, amely befolyásolhatja a képviselő döntéseit, szavazatait, parlamenti felszólalásait vagy tetteit, például (i) díjazás a képviselői feladatokon kívül végzett tevékenységért, (ii) ingatlan és egyéb ingóságok, (iii) ajándékok, szponzoráció és reprezentációs tárgyak, valamint (iv) foglalkozással összefüggő külföldi látogatások.

A Hatóság is azon az állásponton van, hogy a vagyonnyilatkozati űrlapon – a zárt (feleletválasztós) kérdések mellett – olyan félig nyitott vagy nyitott kérdések is kell, hogy szerepeljenek, ahol a nyilatkozattevő minden egyéb, a felsorolásokban nem szereplő érdekelttségét képes és köteles feltüntetni.

Az Európai Parlamenti Kutatószolgálat nemzetközi kitekintésében²⁵ is az látható, hogy a vagyonnyilatkozatok tartalma a jövedelem mellett széles körben kiterjed a kötelezettek vagyonelemeire és kötelezettségeire egyaránt, ami az összeférhetetlenségi helyzetek azonosítása mellett lehetővé teszi a jogellenes vagyongyarapodás azonosítását is. Ugyanakkor vannak olyan országok (pl.: Dánia, Finnország, Svédország, Írország, Hollandia, Németország, Luxemburg, Nagy-Britannia), ahol – főként az adminisztrációs terhek csökkentése érdekében – a fő fókusz inkább az összeférhetetlenségi helyzetekre és ezáltal a jövedelmekre terjed ki és azon keresztül vizsgálják a befektetésekért és egyéb külső tevékenységekért járó javadalmazásokat, valamint kapott egyéb juttatásokat.

Magyarország azon országok közé tartozik, ahol a jövedelem mellett a beállásra kötelezettek vagyonelemeiről és kötelezettségeiről is széleskörűen számot kell adni. Ahogy azt már részletesen bemutatta a Hatóság az Éves Integritásjelentésében²⁶, eltérő a vagyonnyilatkozatok tartalma az egyes kötelezettek esetében Magyarországon. A legnagyobb eltérés a jövedelem és az ingatlanok

²⁴ EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. és HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. (2022. szeptember): Nemzetközi jogyakorlatok gyűjteménye, Nemzetközi benchmark elemzés (készült a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság megbízásából, valamint a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt keretében)

²⁵ Maria Diaz Crego, Members' Research Service, EPRS (May 2023): A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments, Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament

²⁶ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf

feltüntetésében van, mivel a kötelezően közzéteendő vagyonyilatkozatokban csak jövedelemsávok vannak és a kizárólagos használatra fenntartott ingatlant nem kell bevallani, addig a nyilvános és nem nyilvános esetekben az összes ingatlant fel kell tüntetni és pontos jövedelemértéket is meg kell adni. Ugyan az Európai Parlament képviselői is jelenleg jövedelemsávot alkalmaznak, azonban a 'katari korrupció gyanújáról és az európai intézmények átláthatóságának és elszámoltathatóságának szélesebb körű szükségéről' szóló, 2022. december 15-i állásfoglalásában az Európai Parlament kötelezettséget vállalt arra vonatkozóan, hogy a magatartási kódex 4. cikkének (2) bekezdésében előírt jelenlegi jövedelmi sávok alkalmazása helyett biztosítja az európai parlamenti képviselők mellékjövedelmeinek pontos összegének feltüntetését.²⁷

Magyarországon a vagyonyilatkozatok tartalmára vonatkozó szabályokat elsősorban az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.), az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.), Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.), valamint több ágazati törvény szabályozza. E törvények alapvetően három különböző tartalmú vagyonyilatkozattételi kötelezettséget írnak elő az adott törvényben meghatározott kötelezeti kör számára.

A Hatóság álláspontja szerint megfontolandó Magyarországon a három különböző tartalmú nyilvántartás egységesítése azzal a megjegyzéssel, hogy a jelenlegi szabályozás (Ogytv, Vnytv, Mötv.) már több kiemelt témát egy-egy típusú nyilatkozatban – a Hatóság álláspontja szerint helyesen – előír. Ilyen kiemelt vagyonyilatkozati elem például a pontos jövedelem meghatározása, összes ingatlan feltüntetése, kapott ingyenes juttatások és ajándékok szerepeltetése. Ezen kívül javasolt még a vagyonyilatkozatokban minden hazai és külföldi érdekeltiség és vagyonelem feltüntetése, beleértve azon érdekeltiségeket is, amelyek befolyással bírhatnak az adott vagyonyilatkozatra kötelezettre (pl.: foglalkozáson kívül tevékenységek).

²⁷ Maria Diaz Crego, Members' Research Service, EPRS (May 2023): A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments, Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament

3.5. Bevallás módja (elektronikus / papír-alapú)

A Világbank 2019-ben átfogó elemzést²⁸ tett közzé az elektronikus vagyonnyilatkozati rendszerek jogyakorlatairól, előnyeiről és a papír-alapú nyilatkozatokról való áttérés nehézségeiről. A tanulmány szerint az elektronikus vagyonnyilatkozati rendszerek iránti igény egyre növekszik nemzetközi szinten, és Európában is egyre több ország digitalizálta vagyonnyilatkozati rendszerét, így többek között Horvátország, Észtország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Moldova, Szerbia, Szlovénia és Ukrajna.

Jelenleg Magyarországon még papír-alapú bevallási rendszer működik, és csupán a parlamenti képviselők és a törvényben nevesített politikai felsővezetők esetében digitalizálják a vagyonnyilatkozatokat a beadás után és teszik közzé kereshető PDF formátumban elsősorban a parlament honlapján. Lehetőség van még elektronikus kitöltésre és elküldésre is, azonban ez nem egy dedikált elektronikus rendszerben és adatbázisban történik.

A Világbank említett tanulmánya szerint az elektronikus közzétételi rendszerek funkcionalitásuk, kialakításuk, összetettségük és hitelesítési módszereik tekintetében jelentősen eltérhetnek egymástól. A tanulmány az elektronikus bevallási rendszerek bevezetéséhez kapcsolódóan – többek között – a következő előnyöket emeli ki:

- **Egyszerűsíti és gyorsítja a bevallás folyamatát:** az elektronikus formanyomtatványba épített automatikus előkitöltési lehetőségek, az utólagos javítás és kiegészítés lehetősége, az előző bevallás adatainak importálása (ismételt betöltése) és visszakereshetősége által felhasználóbarátabb lesz a kitöltés. Az adminisztratív terhek csökkentése által megkönnyíti a nyilatkozattevők szélesebb körének lefedését is.
- **Javítja az adatkezelés hatékonyságát és biztonságát:** a papír-alapú bevallások költséges tárolásának, feldolgozásának és válogatásának kiváltásával pénzügyi és emberi erőforrás szabadulhat fel, amelyet érdemi ellenőrzésre lehet fordítani. Az elektronikus aláírás vagy a kétfaktoros azonosítás alkalmazása magas szintű biztonságot ad, továbbá a nyilvántartásokhoz való hozzáférések korlátozása és nyomon-követése által biztosítható a jogosulatlan hozzáférés elleni védelem az elektronikus rendszerekben.

²⁸ Kotlyar, D., Pop, L. (2019) E-filing Asset Declarations: Benefits and Challenges. Washington, United States, Stolen Asset Recovery Initiative

- **Hatékonyabb elemzést, ellenőrzést és végrehajtást biztosít:** a beépített automatikus ellenőrzésnek és adatvalidációnak köszönhetően csökken a bevételekben előforduló hibák száma. Ezáltal az ellenőrző szerveknek nem a véletlen hibákat és a hiányos kitöltést, üres mezők előfordulását kell ellenőrizniük, hanem érdemi ellenőrzésre, a potenciálisan előforduló szándékos „hibákra”, mulasztásokra, csalásra fókuszálhatnak. Az elektronikus rendszer szűrési és keresési lehetőségei segítik a vagyonyilatkozatok utólagos elemzését, így a nyilatkozatok ellenőrzésre történő kiválasztása irányítottabbá válhat. Az elektronikus bevallási rendszerek lehetővé teszik a tájékoztatást és a kommunikációt az ellenőrző szervezet és a nyilatkozattevő között (pl. értesítés küldése ellenőrzésről vagy az űrlapok esetleges változásáról, emlékeztető közeli bevallási határidőről).
- **Nagyobb átláthatóság és elszámoltathatóság:** minden adat egy helyen, elektronikusan elérhető, így szabályozható, hogy az egyes jogosultsági csoportok milyen adatokhoz férnek hozzá (pl. a nyilvánosság számára korlátozottabb hozzáférés a személyes adatok védelme érdekében).

A tanulmány felhívja a figyelmet a lehetséges előfeltételekre is, amelyeket az elektronikus rendszer tervezése előtt érdemes megfontolni. Ilyen például a megfelelő informatikai infrastruktúra kialakítása és az ehhez kapcsolódó gondos jogi, pénzügyi és informatikai tervezés. Fontos, hogy már előzetesen meghatározásra kerüljenek az elektronikus nyilatkozati rendszer céljai (pl.: ellenőrzési szerepkör, automatikus adatkapcsolatok más szervekkel, vagyonyilatkozatok mellett összeférhetetlenségi helyzetek monitorozása, vagyongyarapodási vizsgálatok támogatása, stb.), a megfelelő adatbiztonsági előírások (pl.: regisztráció módja, személyi adatok megadása, stb.) és a szükséges képzések.

A fentieket figyelembe véve, a Hatóság támogatja olyan egységes elektronikus vagyonyilatkozati rendszer bevezetését, amely a következő funkciókkal rendelkezik:

- **A nyilatkozatra kötelezettek teljes köre az elektronikus platformon keresztül köteles az egységes űrlapot egységes gyakorisággal (pozíció betöltésekor és elhagyásakor, valamint pozícióban évente) kitölteni.**
- **Automatikus előkitöltéssel támogatott. Az egyébként időigényes, nehézkes és hibalehetőségekkel teli bevallási folyamatot megkönnyíti és felgyorsítja az automatikus előkitöltés, amit a külső adatbázisokkal létesített közvetlen adatkapcsolat tesz lehetővé. A nyilatkozóknak így**

módon csak a hiányzó adatokat kell kitölteni és az előre kitöltött adatokat ellenőrizni, ahol szükséges javítani, majd jóvá hagyni.

- **Az összes nyilatkozat automatikusan megőrzésre kerül a nyilatkozattételre köteles munkakör betöltésének idejéig, valamint az elévülési idő lejártáig.**
- **Egységes, központosított, amennyire lehet automatizált (és deperszonalizált) ellenőrzés a dedikált ellenőrző szervezet által, amely minden nyilatkozathoz korlátlan hozzáféréssel rendelkezik.**
- **Egységesen kialakított és betartott ellenőrzési módszertan biztosítása, ahol (i) a munkakörök- és álláshelyek kockázati besorolása elősegíti, hogy a vagyonyilatkozatok ellenőrzésének gyakorisága és mélysége arányban legyen az érintett pozíciók kockázati szintjével, (ii) magas kockázatú esemény (pl.: magas kockázatú pozíció nyitása, váltása vagy zárása) bekövetkezése automatikus ellenőrzést eredményez, (iii) a közvetlen adatkapcsolatok nem csak az automatikus kitöltésben, de az utólagos automatikus ellenőrzésekben is komoly szerepet töltenek be, (iv) jövedelemmel nem igazolható eltérés esetén automatikus vagyongyarapodási vizsgálat kezdeményezését jelzi a rendszer.**
- **Az elektronikus rendszerhez való hozzáférési jogosultságok szabályozásával a nyilvánosság számára biztosítható megfelelő szintű és információtartalmú hozzáférés (pl.: közeli hozzátartozók nyilatkozatait csak az ellenőrző szervezet láthatja).**
- **Az elektronikus bevallási rendszer egységesen tudja kezelni a vagyonyilatkozatokat és az összeférhetetlenségi nyilatkozatokat.**

Ugyan némileg eltérő megoldásokkal, de a fentiekhez hasonló elektronikus bevallási rendszer biztosított a francia, a román, a litván és az ukrán vagyonyilatkozati rendszerekben is.

A francia ellenőrző szerv (HATVP) az Ulysse nyilatkozatkezelő rendszer mellett kifejlesztett egy olyan szoftvert (Artemis), amely a kötelezettekről naponta automatikusan összegyűjti a nyilvánosan elérhető információkat (pl.: ingatlanokra, ingóságokra és egyéb érdekeltségekre vonatkozóan) és összeveti azokat a benyújtott nyilatkozatokban szereplő adatokkal, ezáltal ellenőrizve, hogy a kötelezett bejelentett-e minden jelentősebb változást (Franciaországban nem éves

gyakorisággal kell nyilatkozatot tenni, hanem a jelentősebb változásokat kell bejelenteni).²⁹

Az ANI román hatóság 2021-ben vezette be egységes elektronikus rendszerét. Az ANI szerint a rendszer nagy előnye, hogy a viszonylag hosszadalmas regisztrációt és az első nyilatkozat kitöltését követően a kötelezettek hozzáférhetnek az előző nyilatkozataikhoz, ezáltal a rendszer hosszú távon jelentősen megkönnyíti és felgyorsítja a nyilatkozatok kitöltését. A román rendszer alkalmazását jelenleg még hátráltatja az e-aláírások egységes bevezetésének elhúzódása. Emiatt átmenetileg még elfogadnak az elektronikus rendszerben kitöltött, kinyomtatott és kézzel aláírt és visszaskennelt nyilatkozatokat is, és szükségszerűen továbbra is részben manuálisan történik a vagyonnyilatkozatok tartalmi ellenőrzése.³⁰

Litvániában a vagyonnyilatkozatok ellenőrzését az adóhatóság, míg az összeférhetetlenségi nyilatkozatok ellenőrzését a parlament etikai bizottsága (Seimas Chief Official Ethics Commission) végzi. Mind az elektronikus vagyonnyilatkozatok és az elektronikus összeférhetetlenségi nyilatkozatok kapcsán részben előre kitöltött nyilatkozatok érhetőek el a különböző illetékes intézményektől automatikusan kapott adatok által. A kötelezettnek csak át kell néznie az információkat, és a hiányzó részeket kiegészíteni. A vagyonnyilatkozatok tartalmazzák az egyes személyek vagyonára és jövedelmére vonatkozó összes információt (a bankoktól, hitelintézetektől, biztosítótársaságoktól, nyugdíjalapoktól, oktatási és tudományos intézményektől stb.).³¹

Az ukrán NAZK elektronikus bevallási rendszerének egyik nagy erőssége, hogy API-n³² keresztül 18 központi adatbázissal van összekötve és az előprogramozott validációs lépéseknek köszönhetően a rendszer automatikusan felismeri, hogy megfelelő adatokkal került-e kitöltésre a nyilatkozat (évente nagyságrendileg 1 millió nyilatkozatot regisztrálnak). Egyrészt az adott nyilatkozaton belül ellenőrzi az ellentmondásokat, összehasonlítja az adott bevallást a korábbi nyilatkozattal és az eltérések alapján keres „red flag”-eket, másrészt a nyilatkozatban szereplő

²⁹ Kotlyar, D., Pop, L. (2019) E-filing Asset Declarations: Benefits and Challenges. Washington, United States, Stolen Asset Recovery Initiative

³⁰ Az ANI román hatósággal történt 2023. november 9-i online megbeszélés alapján

³¹ A Chief Official's Ethics Commission litván hatósággal történt 2023. november 28-i online megbeszélés alapján

³² Application Programming Interface, magyarul alkalmazásprogramozási felület. Az API egy szoftverkomponens vagy rendszer által biztosított felület, amely lehetővé teszi más szoftverek számára, hogy kommunikáljanak vele, adatokat kérdezzenek le vagy módosítsanak, illetve funkciókat hívnak elő.

adatokat külső (akár nyilvános) adatforrásokkal hasonlítja össze (pl.: ingatlan- és cégnyilvántartások).³³

3.6. Vagyonnyilatkozatok ellenőrzése

A vagyonnyilatkozatok ellenőrzése kapcsán számos szempontot érdemes sorra venni. Ezen alfejezetben a szervezeti funkciók szétválasztását, az ellenőrzésre történő kiválasztás menetét, valamint az ellenőrzés elvégzésének módszertanát vesszük sorra.

Ellenőrzési rendszer kialakítása

Ahogy azt a Hatóság az első Elemző Integritásjelentésében³⁴ bemutatta, Magyarországon a vagyonnyilatkozatok ellenőrzési gyakorlata rendkívül széttagolt. Jelenleg sem a NAV, sem a rendőrség, sem az ügyészség hatásköre nem terjed ki a vagyonnyilatkozatok automatikus és központosított vizsgálatára. A nem nyilvános vagyonnyilatkozatokat az őrzésért felelős (jellemzően a munkáltatói jogkörök gyakorlója) kezeli, tartja nyilván és esetlegesen ellenőrzi. Ezen feladatokat az országgyűlési képviselők esetében a Mentelmi Bizottság, míg az önkormányzati képviselők esetében az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatában erre kijelölt bizottság végzi. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy több száz „nyilvántartó és ellenőrző szerv” működik egymás mellett, de egymástól függetlenül jelenleg Magyarországon.

Az U4 kutatóintézet tanulmánya³⁵ szerint érdemes szervezetileg külön választani a vagyonnyilatkozatok kezelését és azok ellenőrzését. Előbbihez tartozik a nyilatkozatok kitöltésével és beadásával kapcsolatban felmerülő kérdések megválaszolása, képzések tartása és a bevallási kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése (például értesítés azoknak, akik nem adták be határidőben a nyilatkozatot), míg utóbbihoz tartozik a bevallások tartalmi ellenőrzése és vizsgálatok indítása.

A Hatóság javasolja dedikált központi független ellenőrző szervezet kijelölését a vagyonnyilatkozatokhoz kapcsolódó ellenőrzési feladatok elvégzésére, valamint támogatja a fent nevezett funkciók (nyilatkozatok kezelése és ellenőrzése) szervezeti szétválasztását, illetve ennek megvalósítását egy

³³ Kotlyar, D., Pop, L. (2019) E-filing Asset Declarations: Benefits and Challenges. Washington, United States, Stolen Asset Recovery Initiative

³⁴ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf 150. oldal

³⁵ U4 Anti-Corruption Resource Centre: Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime (2009)

elektronikus bevallási rendszeren keresztül. Javasolt továbbá a jelenleginél lényegesen részletesebb, kötöttebb közjogi eljárási, végrehajtási szabályokat is megfogalmazni, mivel a részletesebb eljárási szabályok egységesebb joggyakorlatot (és visszatartó erőt) is eredményezhetnek.

Ellenőrzésre történő kiválasztás

Ahogy azt a Hatóság az Éves Integritásjelentésében³⁶ már bemutatta, a nem nyilvános vagyonnyilatkozatok esetében az őrzésért felelős ellenőrzési eljárást végezhet (i) a nyilatkozat alapját képező jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnésétől számított egy éven belül vagy, (ii) ha bejelentés alapján alaposan feltehető, hogy nem igazolható a vagyongyarapodása. Az őrzésért felelős, ha az ellenőrzési eljárás eredménye alapján indokoltnak tartja, vagyongyarapodási vizsgálat indítását kezdeményezheti. A kötelezően közzéteendő vagyonnyilatkozatoknál a Mentelmi Bizottság elnökénél vagy az arra kijelölt szervnél kezdeményezhető a vagyongyarapodás kivizsgálása olyan tényállítással, amely konkrétan megjelöli a vagyonnyilatkozat kifogásolt részét és tartalmát.

Mivel nincs egy olyan egységes központi adatbázis (a vagyongyarapodási vizsgálatokat leszámítva), ahol elérhető lenne a vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatban lefolytatott ellenőrzésekről, feltárt mulasztásokról, kiszabott szankciókról elérhető egységes adat / információ, ezért a Hatóság nem tudott arról meggyőződni, hogy a gyakorlatban milyen rendszerességgel indul ellenőrzés bejelentés alapján, vagy automatikusan az adott pozíció lezárását követő 1 éven belül.

Javasolt a vagyonnyilatkozatok ellenőrzéséről egy központi adatbázis készítése, ami biztosíthatná az ellenőrzések nyomon követését és visszamérhetőségét egyaránt. Ez a 3.5. fejezetben bemutatott elektronikus rendszer bevezetésével könnyen megvalósítható volna, mivel az elektronikus rendszerben indított ellenőrzések automatikusan nyomon követhetőek és visszakereshetőek.

Egy 2017-es Világbank tanulmány³⁷ a vagyonnyilatkozat ellenőrző rendszerek bevezetésével kapcsolatban oszt meg gyakorlati forgatókönyveket, amely szerint a

³⁶ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf

³⁷ Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger. 2017. Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Stolen Asset Recovery (StAR) Series. Washington, DC: World Bank.

hatékony ellenőrzésre történő kiválasztáshoz az alábbi kockázati szempontokat célszerű figyelembe venni, illetve az alábbi kritériumokat célszerű alkalmazni:

- Véletlenszerűen kiválasztott nyilatkozatok (például az összes benyújtott nyilatkozat egy bizonyos százaléka);
- Magas kockázatú ágazatokban foglalkoztatott tisztviselők nyilatkozatainak kiválasztása (például engedélyezés, infrastruktúra, energia szektor);
- Magas kockázatú pozíciókhoz tartozó nyilatkozatok kiválasztása (például pénzügyi igazgatási és beszerzési feladatokat ellátó, vagy döntést előkészítő és döntést hozó tisztviselők);
- Hierarchia szerinti kiválasztás (magasabb szintű tisztviselők kiválasztása, például intézményvezetők, minisztériumi tisztviselők, parlamenti képviselők);
- Feltárt eltérések / inkonzisztenciák („red flags”) alapján történő kiválasztások (például a nyomtatványban talált ellentmondások, jelentős eltérések a feltüntetett vagyon vagy jövedelem tekintetében);
- Más szervezettől történő áttétel (például az adóhatóság által feltárt szabálytalanságok);
- Panasz vagy bejelentés alapján történő kiválasztás (például a nyilvánosságtól kapott információ egy vállalatnál betöltött pozícióról vagy ingatlanról, amely nem szerepel a nyilatkozatban).
- Médiaiban szereplő hírek alapján történő kiválasztás (például egy újságcikk, amely fényképet mutat egy olyan kastélyról, amelyet a nyilatkozattevő rendszeresen használ, de amely nem jelent meg a nyilatkozatban).

Ezek közül a fent hivatkozott 2017-es Világbank tanulmány szerint a leggyakrabban használt kiválasztási szempontok a panaszbejelentés, a feltárt eltérések („red flags”), a média és a más intézmények ajánlásai alapján történő kiválasztások. Kevésbé gyakori szempont a magas kockázatú pozíció vagy a véletlenszerű kiválasztáson alapuló rendszer alkalmazása.

A Hatóság álláspontja szerint a fenti kockázati szempontokat kombinálva, foglalkoztatotti csoportonként eltérő súlyozással érdemes alkalmazni az ellenőrzési módszertan kialakítása során, mivel eltérő kockázatok merülhetnek fel az egyes foglalkoztatotti csoportokon belül.

A Hatóság, ahogy már többször kiemelte, fontosnak tartja az ellenőrzésekre történő kiválasztásnál a kockázat alapú megközelítés alkalmazását, amely szerint a magas kockázatú munkakörökben, ágazatokban, intézményekben dolgozók vagyonnyilatkozatai esetében gyakoribb és alaposabb, mindenre

kiterjedő ellenőrzést kell végezni. Ehhez a teljes közzféra munkaköreinek kockázati besorolása szükséges.

Ugyanakkor a Hatóság azt is elengedhetetlennek tartja, hogy egy bizonyos időintervallum alatt (4 év) a nyilatkozattételre kötelezett teljes populáció legalább 1 alkalommal ellenőrzésre kerüljön. Ez a 3.5. fejezetben bemutatott elektronikus bevallási rendszer esetén és megfelelő technikai támogatás mellett (pl. adatbázisokhoz történő automatikus hozzáférés) könnyen és gyorsan megvalósítható. Lényegesen nagyobb biztonságot és kvázi teljeskörű megközelítést biztosít, miközben csökkenti a humán erőforrás igényét, a hibázás lehetőségét és az ellenőrzésre fordítandó időt. Egy megfelelően felépített rendszer visszaszorítja a humán beavatkozás lehetőségét és segít visszaépíteni az ellenőrzési rendszerbe vetett bizalmat.

A SELDI (Southeast Europe Leadership for Development and Integrity) által készített 2023-as *„Vagyonnyilatkozatok alkalmazása a korrupció megelőzésben és a kockázatok felmérésében”* című elemzés³⁸ szerint az ellenőrzést végző szervezeteknek jellemzően korlátozott a kapacitása az ellenőrzések elvégzéséhez (létszám, adatok elérése), éppen ezért fontos megfelelő kiválasztási rendszer kidolgozása. Az értékelés szerint a vagyonnyilatkozati ellenőrző rendszerek alapját a véletlenszerűen kiválasztott nyilatkozatoknak (pl. az összes nyilatkozat 5 vagy 10%-a), a magas kockázati besorolású csoportok nyilatkozatainak, valamint bejelentések alapján kiválasztott nyilatkozatoknak kell képezniük. Az utóbbi esetében biztosítani kell a bejelentők védelmét és az anonim bejelentés lehetőségét.

Az OECD máltai vagyonnyilatkozati rendszer értékeléséről készített 2023-as jelentése³⁹ az automatikus kockázatelemzések bevezetését támogatja, amely egyszerre segít rangsorolni, priorizálni és limitálni azon nyilatkozatokat, amelyek manuális tartalmi vizsgálatra kerülnek, valamint segít megszüntetni vagy korlátozni az ellenőrzésre történő kiválasztásra vonatkozó mérlegelési lehetőséget. Az OECD jelentés a következőket javasolja:

- Kockázatalapú megközelítés alkalmazása az ellenőrzés elindítására és rangsorolására.

³⁸ Daniela Mineva: Asset declarations as a corruption prevention and risk assessment instrument, 21 March 2023, Sofia (Iceland, Liechtenstein, Norway grants, SELDI.net, sar, CSD

³⁹ OECD (2023), "Review of the Asset and Interest Declaration System in Malta: Recommendations to improve collection and verification of asset and interest declarations for elected and appointed officials", OECD, Paris, [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/INT\(2023\)12/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/INT(2023)12/FINAL/en/pdf)

- Az ellenőrző szervezetnek a nagy kockázatú nyilatkozatokra kell összpontosítania, ha a kötelező ellenőrzések száma jelentős. Az ilyen rangsorolásnak átláthatónak kell lennie, és világos kritériumokon kell alapulnia, amelyek korlátozzák a mérlegelési jogköröket, lehetőséget.
- A külső jelzéseknek (pl. negatív médiahírek, állampolgári panaszok vagy civil szervezetek panaszai, más hatóságoktól érkező jelzések) elsőbbséget kell élvezniük, valamint a megalapozott anonim bejelentéseket is vizsgálni kell.
- Informatikai rendszer által végzett automatizált kockázatelemzés kell, hogy megtörténjen minden egyes nyilatkozaton (például a nyilatkozó több nyilatkozatát vagy hasonló nyilatkozók nyilatkozatait össze kell hasonlítani). Az elemző szoftverek alkalmazása segít mintázatok azonosításában és a jövőbeni ellenőrzésekhez alkalmazható kockázati indikátorok (figyelmeztető jelzések vagy „red flag”-ek) kialakításában.
- A nyilatkozatban szereplő adatok más központi nyilvántartásokkal és adatbázisokkal való keresztellenőrzése szükséges. A rendszer automatizálhatja az ilyen keresztellenőrzéseket, és azokat röviddel a nyilatkozat benyújtása után vagy akár a benyújtáskor is elvégezheti.

Ezeket a javaslatokat a Hatóság előremutatónak értékeli és mint jó gyakorlatot ismeri el.

Romániában valamennyi vagyonnyilatkozat közzétételre kerül, ezért az ANI román hatóság ellenőrzésre történő kiválasztásának is legfontosabb szempontjai a negatív médiahírek, valamint a közérdekű bejelentések.⁴⁰

Ehhez kapcsolódóan a szlovén egységes elektronikus rendszer erőssége is az, hogy az általános szabályszerűségi ellenőrzés mellett átfogó ellenőrzéseket is végeznek. Feltárt mulasztás, szabályszegés azonosítása esetén a lefolytatott eljárás eredményét a szervezet továbbítja az ügyészség számára. Átfogó ellenőrzést – Romániához hasonlóan – negatív médiahírek, valamint közérdekű bejelentések alapján, továbbá az éves munkatervben megjelölt fókuszcsoportokra vonatkozóan rendelnek el. Az így kiválasztott nyilatkozatokat külső adatbázisokkal vetik össze, évközi összehasonlítást végeznek. A szlovén hatóság hozzáférése valamennyi releváns adatbázishoz biztosított, jelzés esetén minden információt megkapnak, beleértve banktitoknak minősülő információkat is, valamint a közeljövőben ezeket az információkat közvetlen automatikus adatkapcsolat útján fogják elérni.⁴¹

⁴⁰ Az ANI román hatósággal történt 2023. november 9-i online megbeszélés alapján

⁴¹ A KPK szlovén hatósággal történt 2023. november 10-i online megbeszélés alapján

Kockázatalapú kiválasztási módszertan

A Hatóság által is támogatott kockázatalapú megközelítéshez konkrét példákat ad a fent hivatkozott 2017-es Világbank tanulmány. A megközelítés alapja, hogy bizonyos munkakörök, intézmények és ágazatok magasabb korrupciós vagy összeférhetetlenségi kockázatnak teszik ki a nyilatkozattevőt, ezáltal a nyilatkozatok ellenőrzésre történő kiválasztásánál is nagyobb súlyozással szerepeljenek:

- nagy értékű közbeszerzési pályázatokban döntéshozatali jogkörrel rendelkező nyilatkozattevők,
- állami vagyonnal és erőforrásokkal kapcsolatos nagy tranzakciókban (például természeti erőforrások kitermelésére és felhasználására vagy privatizációra vonatkozó szerződések) felelősséggel rendelkező nyilatkozattevők,
- ellenőrzési tevékenységet ellátó intézményekben vagy szervezeti egységekben dolgozó nyilatkozattevők,
- stratégiai ágazatokban (például banki, energetikai és távközlési szektorokban) engedélyezési és szabályozási jogkörrel rendelkező nyilatkozattevők,
- olyan pozíciót betöltő nyilatkozattevők, amely korrupciós bűncselekményben már korábban érintett volt,
- az adott állam saját kockázatelemzése alapján magas kockázatúnak minősített ágazatok és pozíciók.

A Hatóság álláspontja szerint a hatékony ellenőrzési módszertant minden országnak saját magára kell szabnia, hiszen az ellenőrzés során alkalmazandó kockázati szempontok is országokon át változnak. A hazai ellenőrzési módszertan egyik fontos alapját adhatja az államigazgatási szervek teljes állománya tekintetében a munkakör- és álláshelyek kockázatának felmérése, amely megjelenik a 2023–2025. évekre vonatkozó NKS-ben is 2025. november 30-i határidővel. A Hatóság álláspontja szerint ezen intézkedést priorizálni kell, hogy a felmérés minél hamarabb elkészüljön és a vagyonyilatkozatok ellenőrzési módszertanának kidolgozását mihamarabb segíteni tudja. Javasolt továbbá a kockázatelemzést elektronikus eszközökkel támogatni és gyorsítani, amely biztosíthatja, hogy a felmérés eredményét egy központosított elektronikus adatbázis tartalmazza, amely rendszeres időközönként (maximum évente) vagy a változások alkalmával frissítésre kerül.

Ellenőrzési módszertan

A fent hivatkozott 2017-es Világbank tanulmány a vagyonyilatkozatok ellenőrzése kapcsán az ellenőrzési módszerek széles skáláját ismerteti, az alábbiak szerint:

1. Egy nyilatkozaton belül belső konzisztencia ellenőrzése,
2. A nyilatkozó különböző években tett adatközléseinek összehasonlítása,
3. Annak ellenőrzése, hogy a bejelentett információ (például egyéb tevékenységek és részesedések) összeegyeztethetők-e a nyilatkozattevő megbízatásával, és nem vetnek-e fel összeférhetlenségi kérdéseket,
4. Ellenőrzés más állami szervek által tárolt információkkal (például ingatlannyilvántartás, adóhatóság adatbázisai, járműnyilvántartás, cégadatbázis stb.),
5. Ellenőrzés magánszektorbeli szervezetek által tárolt információkkal (például banki tranzakciók és szerződések),
6. Az ellenőrzés befejezéséhez szükséges pontosítások vagy dokumentumok (például számlák és szerződések) bekérése a nyilatkozattevőtől,
7. A nyilatkozatban szereplő információk és a nyilatkozattevő életszínvonala közötti összhang ellenőrzése, ún. vagyongyarapodási vizsgálat (pl.: a nyilatkozattevők otthonában tett helyszíni látogatások vagy egyéb vizsgálatok révén).

A Hatóság támogatja a fenti ellenőrzési módszerek kombinált alkalmazását.

Ennek egyik lehetséges megvalósítása:

- az elektronikus bevallási rendszer automatikusan elvégzi az 1-2. pontok szerinti ellenőrzést az összes vagyonyilatkozat esetében,
- az elektronikus bevallási rendszer közvetlen adatkapcsolat révén a 3-5. pontok szerinti egyszerűbb ellenőrzéseket automatikusan elvégzi a teljes nyilatkozási állományra, míg az összetettebb ellenőrzéseket a kockázati alapú kiválasztás során részletesebb ellenőrzésre kiválasztott nyilatkozatok esetében végeznék el,
- a 6-7. pontokban szereplő ellenőrzések a kockázati alapú kiválasztás során a mélyebb ellenőrzésre kiválasztott vagyonyilatkozatok esetében kerülnek elvégzésre.

A fentiekben említett SELDI elemzés⁴² kitér az adatkapcsolatok szükségességére is. Első lépésként javasolja meghatározni a szükséges nemzeti adatbázisokat (1.

⁴² Daniela Mineva: Asset declarations as a corruption prevention and risk assessment instrument, 21 March 2023, Sofia (Iceland, Liechtenstein, Norway grants, SELDI.net, sar, CSD

magánszemély-, cég- és ingatlan nyilvántartás, 2. adó-, vám-, járulék-, föld-, jármű-, értékpapír-, licenz-, bírósági nyilvántartások, 3. bank-, közbeszerzések- és egyéb hatóságok nyilvántartásai), majd következő lépésként az automatikus ellenőrzések és kockázatelemzések megvalósításához az elektronikus rendszer bevezetését, illetve végül a nemzetközi egyezmények érvényesítését a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez szükséges adatcserék biztosítása érdekében.

A Hatóság javasolja a dedikált független ellenőrző szervezet számára, hogy legalább az alábbi adatkapcsolatok felhasználásával vizsgálja a vagyonyilatkozatok valóságtartalmát:

- NAV személyi jövedelemadó és tényleges tulajdonos adatbázisok,
- Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság által kezelt nyilvántartásokhoz való hozzáférést biztosító Integrált Portál-alapú Lekérdező Rendszer (IPL),
- számlavezető bank adatszolgáltatása (értékpapírszámla, takarékbetét számla, pénzügyi számlakövetelés, pénzügyi intézménnyel, magánszemélyekkel szemben fennálló tartozások),
- anyakönyvi adatok a hozzátartozók azonosítása érdekében,
- Takarnet ingatlan-nyilvántartásból közvetlen hozzáférés a kötelezett nevén lévő valamennyi ingatlanhoz,
- Cégnyelvántartás OCCR (Országos Cégnyelvántartó és Céginformációs Rendszer),
- Miniszterelnökség EKR (Elektronikus Közbeszerzési Rendszer) közbeszerzési adatbázis és EUPR (Európai Unió Programok Rendszere) adatbázis,
- Magyar Államkincstár Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER),
- fizetésképtelenségi nyilvántartások,
- Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer és bűnügyi nyilvántartás.

A francia hatóságnak (HATVP) a vagyonyilatkozatok ellenőrzése céljából közvetlen adatkapcsolata van az adóhatósággal, ezáltal minden olyan adathoz hozzáfér, amely a nyilatkozatok tartalmi teljességének és valóságának megállapításához szükséges.⁴³ A HATVP a 2022. évi beszámolójában⁴⁴ többek között a hatásköreinek bővítésére is javaslatot tett annak érdekében, hogy más szervezetekkel (bankokkal

⁴³ A HATVP francia hatósággal történt 2023. december 1-jei online megbeszélés alapján

⁴⁴ High Authority For Transparency In Public Life (May 2023): Activity report 2022, Summary https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/EN-HATVP_SYNTHESE-2022.pdf

és pénzügyi intézményekkel, biztosítókkal, kormányhivatalokkal, helyi hatóságokkal és bármely államigazgatási szervvel) is közvetlen adatkapcsolatot létesíthessen az ellenőrzései vonatkozásában.

Az ANI román hatóság az ellenőrzései során jogosult bármilyen típusú adatot és információt kérni mind a köz-, mind a magánszektorbeli szervezetektől, beleértve a pénzügyi intézményektől származó, tranzakciókra, bankszámlákra vagy hitelekre vonatkozó pénzügyi információkat is. Az ANI jövőbeli célkitűzése a fenti adatok automatikus elérése adatkapcsolatok útján, amely alapjául szolgálhat az automatikus kockázat-alapú ellenőrzési rendszer bevezetéséhez. Ennek kapcsán a fentiekben már bemutatott ukrán rendszert azonosították, mint jó gyakorlatot.⁴⁵

3.7. A vagyonyilatkozat-tételi szabályokhoz kapcsolódó szankciórendszer

Az OECD⁴⁶ a nyilatkozatokkal kapcsolatos kötelezettségek megsértése kapcsán két fő esetet különböztet meg: a nyilatkozattételi kötelezettséggel kapcsolatos jogsértéseket (nyilatkozattétel elmulasztása vagy késedelmes teljesítése) és az információszolgáltatással összefüggő jogsértéseket (hiányos kitöltés, véletlen vagy szándékosan hamis információk szerepeltetése). A Világbank és az UNODC közös felmérése⁴⁷ szerint az előbbi a vagyonyilatkozati rendszerrel rendelkező országok több mint 80%-a, míg az az utóbbit 75%-a szankcionálja.

A korábban idézett 2017-es Világbank tanulmány⁴⁸ szerint a dedikált ellenőrző szervezeteknek alapesetben három lehetőségük van a feltárt mulasztások és jogsértések esetén: (i) az ellenőrzés során tett megállapítások alapján saját jogon közigazgatási szankció kiszabása, (ii) az ellenőrzés megállapításainak továbbítása más illetékes intézmény részére szankcionálás és nyomon követés céljából, vagy (iii) értesítés küldése a bűnüldöző szerveknek további vizsgálat vagy büntetőeljárás lefolytatása céljából.

⁴⁵ Az ANI román hatósággal történt 2023. november 9-i online megbeszélés alapján

⁴⁶ OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

⁴⁷ Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs, The World Bank, the United Nations Office of Drugs and Crime.

⁴⁸ Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger. 2017. Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Stolen Asset Recovery (StAR) Series. Washington, DC: World Bank.

Az ENSZ korrupció elleni egyezménye annyit ír elő, hogy az alkalmazott szankcióknak „megfelelőnek” kell lenniük, míg a GRECO és a Velencei Bizottság⁴⁹ úgy fogalmaz, hogy a szankciók akkor megfelelőek, ha kellően elrettentő hatásuk van. A közigazgatási és büntetőjogi szankciók kombinációját támogatják, amelyek fenntartják az arányosság elvét, és biztosítják, hogy a kisebb jogsértések fegyelmi vagy közigazgatási szankciókkal legyenek büntethetők (pl.: figyelmeztetés, pénzbírság), míg a súlyosabb jogsértések büntetőjogi szankciókat (pl.: foglalkozástól való eltiltás, szabadságvesztés) vonjanak maguk után.

Az U4 kutatóintézet tanulmánya⁵⁰ szerint, ha a szabályozás előírja a vagyonelemek értékének feltüntetését, célszerű a vagyonelemek értékének alulbecslését bűncselekménynek minősíteni, mivel lényegesen könnyebb bizonyítani hamis információk szerepeltetését a nyilatkozatban, mint az esetlegesen alapjául szolgáló korrupciós bűncselekményt, különösen, ha vesztegetésről van szó.

Az Európai Parlamenti Kutatószolgálat tanulmánya⁵¹ az uniós tagállamokat három csoportba sorolja az alkalmazott szankciók típusa és mértéke szerint:

- Nincs szankció, azonban a megnevezés és megszégyenítés eszközeként nyilvánosságra hozzák azon képviselők nevét, akik nem teljesítik nyilatkozattételi kötelezettségüket (pl. Dánia, Finnország, Svédország).
- Elsősorban közigazgatási vagy fegyelmi szankciók alkalmazása (pl. Belgium, Csehország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Luxemburg, Hollandia) – például Németországban a kisebb gondatlanságért (határidő be nem tartásáért) figyelmeztetés szabható ki, míg súlyosabb esetekben jelentősebb pénzbírságok is kiszabható (maximum az éves képviselői díjazás feléig)
- Közigazgatási vagy fegyelmi szankciók mellett büntetőjogi szankciók alkalmazása (pl.: Belgium, Görögország, Franciaország, Litvánia, Portugália, Lengyelország és Románia) – például a francia Közélet átláthatóságáról szóló 2013-907. törvény (2013. október 11.) 26. cikkelye büntetőjogi szankciókat ír elő (többek között három év szabadságvesztés és 45 000 euró

⁴⁹ Ibid, pp. 22–23. Joint urgent opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, on the draft Law amending provisions of the Code of Administrative offences and the Criminal Code regarding the liability of public officials for inaccurate asset declaration (No. 4651 of 27 January 2021), Ukraine

⁵⁰ U4 Anti-Corruption Resource Centre: Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime (2009)

⁵¹ Maria Diaz Crego, Members' Research Service, EPRS (May 2023): A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments, Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament

pénzbírság, közügyektől és közhivatal viselésétől való eltiltás) ha a kötelezett nem nyújt be nyilatkozatot vagy hibás adatokat ad meg.

A francia ellenőrző szervezet (HATVP) például a 2022. évi jelentésében⁵² javaslatot fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy – a szankciós rendszer hatékonyabbá tétele érdekében – a szabályok kisebb fokú megsértése esetére (pl. nyilatkozat benyújtásának elmulasztása) adminisztratív pénzbírság kiszabására legyen jogosult. A jelenlegi rendszerben a HATVP értesítési jogosultsággal van felruházva az ügyészség irányába, míg a jogkövetkezmények levonására bírósági eljárás keretében kerül sor. A bírósági eljárások elhúzódása ugyanakkor jelentős mértékben csökkenti a szankciók alkalmazásának hatékonyságát.⁵³

Ezzel szemben, a román ANI hatóság például nagyságrendileg 400 dollárig terjedő pénzbírságot szabhat ki közvetlenül a kötelezettre, ha az elmulasztotta beadni nyilatkozatát vagy nem töltötte ki azt.⁵⁴

Magyarországon a jelenleg hatályos jogszabályok alapján közvetlen szankcióval csak az a kötelezett sújtható, aki nem nyújtja be a vagyonyilatkozatát. A szankció általában – vagyonyilatkozatok típusától függően – (i) a képviselői jogok korlátozására, (ii) szolgálati jogviszony megszüntetése, szolgálati jogviszonytól 3 évig tartó eltiltásra és munkakörből, feladatkörből, tevékenységtől vagy beosztástól való eltiltásra, valamint (iii) a javadalmozás megvonására terjedhet ki. Mivel azonban a vagyonyilatkozatok tartalmi és érdemi ellenőrzése automatikusan nem valósul meg jelenleg, így érdemi szankció sem alkalmazható egy esetlegesen hamis információt megadó tisztségviselővel szemben.

Ahogy azt a Hatóság korábbi jelentésében is megfogalmazta⁵⁵, fontosnak tartja a jogkövetkezmények további szigorítását a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségek megsértése esetére, annak érdekében, hogy az alkalmazott szankciók ténylegesen visszatartó erejűek, hatékonyak és arányosak legyenek.

A Hatóság javasolja, hogy az alkalmazott szankciók legyenek diverzifikáltak, a jogsértéssel arányos mértékűek és a jogszabály tételesen határozza meg a nyilatkozatokkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének megsértésére vonatkozó szankciókat, legalább a következő esetekre vonatkozóan: (i)

⁵² High Authority For Transparency In Public Life (May 2023): Activity report 2022, Summary https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/EN-HATVP_SYNTHESE-2022.pdf

⁵³ A HATVP francia hatósággal történt 2023. december 1-jei online megbeszélés alapján

⁵⁴ Az ANI román hatósággal történt 2023. november 9-i online megbeszélés alapján

⁵⁵ Integritás Hatóság: A magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése, 2023

nyilatkozattétel elmulasztása, (ii) késedelmes teljesítés, (iii) hiányos nyilatkozat, (iv) valótlan tartalom.

A Hatóság javasolja, hogy a dedikált ellenőrző szervezet a szabályok kisebb fokú megsértése esetére (például késedelmes teljesítés, hiányos nyilatkozat vagy nyilatkozat beadásának teljes elmulasztása) pénzbírság kiszabására legyen jogosult, míg a jelentősebb jogsértések (például valótlan tartalom, többszöri felszólítás ellenére bevallás teljesítésének elmulasztása) jogkövetkezményeinek levonására bírósági eljárásban kerüljön sor.

4. A Hatóság vagyonnyilatkozatok ellenőrzésével kapcsolatos hatásköre

A Hatóság vagyonnyilatkozatokkal összefüggő hatáskörei a hatályos magyar jogszabályokban (Eufetv., valamint az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Eutaftv.)) meghatározottak szerint – a következő három féle jogkör gyakorlását foglalja magában:

1. A Hatóságnak az Eutaftv. alapján vagyonnyilatkozatokat érintő őrzési, közzétételi, illetve kezelési feladatai vannak az európai támogatásokat auditáló szerv főigazgatója és főigazgató-helyettese vagyonnyilatkozatát illetően.
2. A Hatóságnak az Eufetv., illetve az Eutaftv. alapján egyes személyek vagyonnyilatkozatát érintő ellenőrzési hatáskörei vannak, amelyek kiterjednek:
 - az európai támogatásokat auditáló szerv főigazgatója és főigazgató-helyettese vagyonnyilatkozatának Eutaftv. alapján elvégzendő évenkénti ellenőrzésére, amely során a Hatóság ezen vagyonnyilatkozatok valóságtartalmát ellenőrzi,
 - az Eufetv.-ben meghatározott személyi kör vagyonnyilatkozatát érintő, a Hatóság feladatainak ellátása során, az ahhoz szükséges mértékben elvégezhető ellenőrzésekre.
3. A Hatóságnak az Eufetv., illetve az Eutaftv. alapján eljárások kezdeményezésére irányuló jogosultságai is vannak, amely során az érintett munkáltatónál kezdeményezheti a Vnytv. szerinti eljárást (vagyongyarapodási vizsgálat), illetve kezdeményezheti az európai támogatásokat auditáló szerv főigazgatója és főigazgató-helyettese jogviszonyának megszüntetését.

A Hatóság külső ellenőrzési hatáskörei a vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatban egyedülállóak a magyar közjogi rendszerben, ugyanakkor a Hatóság ezen hatásköre gyakorlásához szükséges, megfelelő jogszabályi felhatalmazások hiánya okán praktikus akadályokat lát a megvalósítás tekintetében.

Az Eufetv.-ben meghatározott személyi kör vagyonnyilatkozatát érintő, a Hatóság feladatainak ellátása során, az ahhoz szükséges mértékben elvégezhető

ellenőrzésekre, illetve vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárások kezdeményezésére a vizsgálati hatáskörei gyakorlása során felmerült gyanú, vagy külső bejelentés alapján fog sort keríteni – az EUTAF főigazgatója vagyonyilatkozatának évenkénti ellenőrzése mellett.

A Hatóságnak még nincs kialakult gyakorlata a vagyonyilatkozatok ellenőrzésével kapcsolatban, az azonban már most is rögzíthető, hogy a Hatóság vagyonyilatkozatokkal összefüggő érdemi feladatellátásához minimálisan a 3.6. Vagyonyilatkozatok ellenőrzése című fejezetben (azon belül is az Ellenőrzések módszertana című alfejezetben) felsorolt adatbázisokhoz történő közvetlen, automatikus hozzáférés szükséges. A Hatóság egyeztetést kezdeményezett, hogy az eljárássai lefolytatásához szükséges mértékben valamennyi adatot közvetlen adatkapcsolat útján megismerhessen, átvehessen, azonban ezek a hozzáférések jelen jelentés lezárásáig nem álltak a Hatóság rendelkezésére.

5. Összefoglaló

A vagyonnyilatkozatok közzététele kapcsán a nyilvánosságnak abban az esetben jut kiemelten nagy szerep, ha nincs olyan ellenőrző szerv, amely a társadalom bizalmát élvezné. A bizalom kialakulásához szükséges, hogy az ellenőrző szervezet megfelelő erőforrással, jogkörökkel és képességgel rendelkezzen a vagyonnyilatkozatok teljeskörű ellenőrzése kapcsán.

A vagyonnyilatkozati rendszerek megjelenésekor az elérhető technológiák még nem biztosították az automatikus ellenőrzéseket, az ehhez szükséges adatkapcsolatokat, így a nyilvánosság képezte a legnagyobb visszatartó erőt a korrupciós cselekményektől, valamint a jogtalan vagyongyarapodástól. **A technológiai háttér ma már rendelkezésre áll az automatikus, független ellenőrzések végrehajtásához.**

Fontos hangsúlyozni, hogy ugyan van több nemzetközi ajánlás a vagyonnyilatkozatok terén (pl.: OECD, Világbank), amelyeket jelentésünkben is bemutatunk és amelyek hasonló irányba mutatnak, azonban elemzésünk nem azonosított olyan rendszert, amely egyszerre valamennyi szempontból (pl.: erőforrások, adatkapcsolatok, ellenőrzés hatékonysága és alkalmazott szankciók, stb.) ideálisan működne. Ugyanakkor a rendszer egy vagy több elemére vonatkozóan számos jó nemzetközi gyakorlatot és kezdeményezést azonosítottunk – például a szlovén, francia, román és ukrán vagyonnyilatkozati rendszerekben –, amelyeket a jelentésünkben külön kiemelünk.

Ahogy a Hatóság a korábbi jelentéseiben is ismertette, kiemelten fontosnak tartja továbbra is a vagyonnyilatkozatok ellenőrzési rendszerének erősítését, valamint megfelelő visszatartó erejű, konzisztensen és konzekvensen alkalmazott, a mulasztással arányos mértékű szankciós rendszer bevezetését. A gyakorlatban a vagyonnyilatkozatok ellenőrzése csupán a bevallási kötelezettség teljesítésére terjed ki, annak tartalmi ellenőrzése automatikusan nem valósul meg.

A Bizottság a 2022. évi Magyarországra vonatkozó jogállamisági jelentésében⁵⁶ is kifogásolta a vagyonnyilatkozatok kapcsán az elégtelen felügyeletet és a rendszeres ellenőrzések hiányát.

Mindezek alapján a Hatóság több javaslatot is megfogalmazott a vagyonnyilatkozati rendszer erősítése érdekében, elsősorban a fentebb említett

⁵⁶ 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

ellenőrzés területéhez kapcsolódóan. Ezek közül a legfontosabbak **egy egységes elektronikus vagyonyilatkozat-bevallási rendszer és adatbázis létrehozása a közsféra által tett vagyonyilatkozatokra, amely nyilatkozatokat egy dedikált független ellenőrző szervezet – közvetlen adatkapcsolat útján – automatikusan összevetné közhiteles nyilvántartásokkal és esetleg egyéb szervezetek adataival** (pl.: adóbevallások, ingatlan nyilvántartás, bank- és biztosításadat, stb.) és **igazolatlan / nem indokolt eltérés esetén automatikus vagyongyarapodási vizsgálat elrendelését kezdeményezné**. Szintén kulcsfontosságúnak tartjuk **az ellenőrzés terén a kockázatalapú megközelítés alkalmazását**, ami tovább növelné az ellenőrzési rendszer hatékonyságát. A **kockázati esemény bekövetkezése automatikusan mélyebb tartalmi ellenőrzést eredményezne**, ami biztosítaná, hogy a vagyonyilatkozatok ellenőrzésének gyakorisága és mélysége arányban legyen az érintett pozíciók kockázati szintjével. Ehhez a 2023-2025. évekre vonatkozó NKS-ben szereplő, államigazgatási szervek munkakör- és álláshely kockázati besorolásának felmérése adhat megfelelő inputot.

Megjegyezzük, hogy az Eutaftv. és az Eufetv. rendelkezései a Hatóságnak is nevesítenek bizonyos vagyonyilatkozat-ellenőrzési feladatokat, amelyek eredményes ellátásához biztosítani szükséges, hogy a Hatóság ezen eljárásainak lefolytatásához szükséges mértékben a releváns adatokat (pl.: valamennyi bank-, adó-, biztosítási titkot, továbbá titokvédelem alá eső adatot) megismerhesse, átvehesse az adattal rendelkező szerv, illetve szervezet és a Hatóság között kialakított közvetlen adatkapcsolat által. A feladat elvégzéséhez szükséges hatáskörök pontosításáról – és ahol szükséges – bővítéséről szóló törvénymódosítási javaslatot a Hatóság elkészítette és eljuttatta az Igazságügyi Minisztériumnak.

1. sz. melléklet: Javaslatok összefoglalója

Ssz.	Terület	Hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
1	Elektro- nikus bevallási rendszer	Jelenleg Magyarországon még papír-alapú bevallási rendszer működik és csupán a parlamenti képviselők és a törvényben nevesített politikai felsővezetők esetében digitalizálják a vagyonyilatkozatokat a beadás után és teszik közzé kereshető PDF formátumban elsősorban a parlament honlapján. Lehetőség van még elektronikus kitöltésre és elküldésre is, azonban ez nem egy dedikált elektronikus platformon / rendszerben / adatbázisban történik.	magas	A Hatóság javasolja elektronikus bevallási rendszer kialakítását a teljes közzétételére, ahol: - A nyilatkozatra kötelezettek teljes köre az elektronikus platformon keresztül köteles az egységes űrlapot egységes gyakorisággal (pozíció betöltésekor és elhagyásakor, valamint pozícióban évente) kitölteni. - Az egyébként időigényes, nehézkes és hibalehetőségekkel teli bevallási folyamatot megkönnyíti és felgyorsítja az automatikus előkitöltés, amit a külső adatbázisokkal létesített közvetlen adatkapcsolat tesz lehetővé. A nyilatkozóknak így módon csak a hiányzó adatokat kell kitölteni és az előre kitöltött adatokat ellenőrizni, ahol szükséges javítani, majd jóvá hagyni. - Az összes nyilatkozat automatikusan megőrzésre kerül a nyilatkozattételre köteles munkakör betöltésének idejéig, valamint az elévülési idő lejártáig. - Egységes, központosított, amennyire lehet automatizált (és deperszonalizált) ellenőrzés a dedikált ellenőrző szervezet által, amely minden nyilatkozathoz korlátlan hozzáféréssel rendelkezik. - Egységesen kialakított és betartott ellenőrzési módszertan biztosítása, ahol (i) a munkakörök- és álláshelyek kockázati besorolása elősegíti, hogy a vagyonyilatkozatok ellenőrzésének gyakorisága és mélysége arányban legyen az érintett pozíciók kockázati szintjével, (ii) magas kockázatú esemény (pl.: magas

				kockázatú pozíció nyitása, váltása vagy zárása) bekövetkezése automatikus ellenőrzést eredményez, (iii) a közvetlen adatkapcsolatok nem csak az automatikus kitöltésben, de az utólagos automatikus ellenőrzésekben is komoly szerepet töltenek be, (iv) jövedelemmel nem igazolható eltérés esetén automatikus vagyongyarapodási vizsgálat kezdeményezését jelzi a rendszer. - Az elektronikus rendszerhez való hozzáférési jogosultságok szabályozásával a nyilvánosság számára biztosítható megfelelő szintű és információtartalmú hozzáférés (pl.: közeli hozzátartozók nyilatkozatait csak az ellenőrző szervezet láthatja). - Az elektronikus bevallási rendszer egységesen tudja kezelni a vagyonnyilatkozatokat és az összeférhetetlenségi nyilatkozatokat.
2	Szankciók	A vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség megsértésére vonatkozó szankciók nem kellően elrettentőek, hatékonyak és arányosak.	magas	A Hatóság javasolja a jogkövetkezmények további szigorítását a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségek megsértése esetére, annak érdekében, hogy az alkalmazott szankciók ténylegesen visszatartó erejűek, hatékonyak és arányosak legyenek. A Hatóság javasolja, hogy az alkalmazott szankciók legyenek diverzifikáltak, a jogsértéssel arányos mértékűek, valamint a jogszabály tételesen határozza meg a nyilatkozatokkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének megsértésére vonatkozó szankciókat, legalább a következő esetekre vonatkozóan: (i) nyilatkozattétel elmulasztása, (ii) késedelmes teljesítés, (iii) hiányos nyilatkozat, (iv) valótlan tartalom. A Hatóság javasolja, hogy a dedikált ellenőrző szervezet a szabályok kisebb fokú megsértése esetére (például késedelmes teljesítés, hiányos nyilatkozat vagy nyilatkozat beadásának teljes elmulasztása) pénzbírság kiszabására legyen jogosult, míg a jelentősebb jogsértések (például valótlan tartalom, többszöri felszólítás ellenére bevallás teljesítésének elmulasztása) jogkövetkezményeinek levonására bírósági eljárásban kerüljön sor.
3	Vagynosodá	Magyarországon vagyongyarapodási vizsgálat korrupciós bűncselekményekkel összefüggésben (Btk. XXVII. fejezet) nem	magas	A Hatóság javasolja kiterjeszteni a vagyongyarapodási vizsgálatok jelenlegi alkalmazási területét a Btk. XXVII. fejezetében

	-si vizsgálát	alkalmazandó, hanem csak bizonyos kivételes esetekben. Mivel a vagyongyarapodási vizsgálatok elrendelésére a jelenlegi szabályozási keretek között viszonylag szűk körben kerülhet sor, azok korrupcióellenes küzdelemre gyakorolt hatása egyelőre csekély mértékű.		szabályozott korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére is.
4	Ellenőrzés	Magyarországon a vagyonyilatkozatok ellenőrzési gyakorlata rendkívül széttagolt. Jelenleg sem a NAV, sem a rendőrség, sem az ügyészség hatásköre nem terjed ki a vagyonyilatkozatok automatikus és központosított vizsgálatára. A nem nyilvános vagyonyilatkozatokat az őrzésért felelős (jellemzően a munkáltatói jogkörök gyakorlója) kezeli, tartja nyilván és esetlegesen ellenőrzi. Ezen feladatokat az országgyűlési képviselők esetében a Mentelmi Bizottság, míg az önkormányzati képviselők esetében az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatában erre kijelölt bizottság végzi. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy több száz „nyilvántartó és ellenőrző szerv” működik egymás mellett, de egymástól függetlenül jelenleg Magyarországon.	magas	A Hatóság javasolja (i) dedikált központi független ellenőrző szervezet(ek) kijelölését a vagyonyilatkozatokhoz kapcsolódó ellenőrzési feladatok elvégzésére, valamint (ii) a nyilatkozatok kezelési és ellenőrzési funkcióinak szervezeti szétválasztását . Ez az 1. sz. javaslati pontban szereplő elektronikus bevallási rendszerben – a jogosultságok megfelelő megadásával – könnyen kivitelezhető.
5	Ellenőrzés	A jelenlegi szabályozási környezetben nincs előírás arra vonatkozóan, hogy a vagyonyilatkozatok külső adatbázisokkal kerüljenek automatikusan összehasonlításra.	magas	A Hatóság javasolja, hogy a 4. sz. ajánlásban említett dedikált ellenőrző szervezet legalább az alábbi adatkapcsolatok felhasználásával vizsgálja a vagyonyilatkozatok tartalmát: - NAV személyi jövedelemadó és tényleges tulajdonos adatbázisok, - Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság által kezelt nyilvántartásokhoz való hozzáférést biztosító Integrált Portál-alapú Lekérdező Rendszer (IPL), - számlavezető bank adatszolgáltatása (értékpapírszámla, takarékbetét számla, pénzügyi számlakövetelés, pénzügyi intézménnyel szemben fennálló tartozások), - anyakönyvi adatok a hozzátartozók azonosítása érdekében,

				- Takarnet ingatlan-nyilvántartásból közvetlen hozzáférés a kötelezett nevén lévő valamennyi ingatlanhoz, - Cégnylvántartás OCCR (Országos Cégnylvántartó és Céginformációs Rendszer), - Miniszterelnökség EKR (Elektronikus Közbeszerzési Rendszer) közbeszerzési adatbázis és EUPR (Európai Unió Programok Rendszere) adatbázis, - Magyar Államkincstár Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER), - fizetésképtelenségi nyilvántartások, - Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer és bűnügyi nyilvántartás.
6	Kockázati besorolás	A Belügyminisztériumtól kapott tájékoztatás alapján Magyarországon először 2015-ben folyt korrupciós kockázati felmérés az államigazgatási szervek bevonásával a tisztségviselői pozíciókat illetően. Ezt követően a korrupciós és integritási kockázatokkal fokozottan érintett álláshelyek és munkakörök feltérképezése ismételten megtörtént a 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú NKS keretei között. Ezenkívül a 2023-2025. évekre vonatkozó NKS (4.1) is tartalmaz kockázati besorolást. A kapott információk alapján a korábbi felmérések eredményeit még nem használták az összeférhetetlenségi és vagyonynyilatkozati ellenőrzésekhez.	magas	I. A Hatóság a jól működő vagyonynyilatkozati rendszer egyik alapkövének tartja egy rendszeresen, de nem ritkábban mint évente felülvizsgált és frissített kockázati besorolás alkalmazását. Ezen kockázati besorolás alkalmazható (1) a bevallásra kötelezett kör meghatározására, (2) a nyilatkozatok közzétételének meghatározására, valamint (3) az ellenőrzésre történő kiválasztásra. II. A Hatóság álláspontja szerint a hatékony ellenőrzési módszertant minden országnak saját magára kell szabnia, hiszen az ellenőrzés során alkalmazandó kockázati szempontok is országokon át változnak. A hazai ellenőrzési módszertan egyik fontos alapját adhatja az államigazgatási szervek teljes állománya tekintetében a munkakör- és álláshelyek kockázatának felmérése, amely megjelenik a 2023-2025. évekre vonatkozó NKS-ben is 2025. november 30-i határidővel. A Hatóság álláspontja szerint ezen intézkedést priorizálni kell, hogy a felmérés minél hamarabb elkészüljön és a vagyonynyilatkozatok ellenőrzési módszertanának kidolgozását mihamarabb segíteni tudja. Javasolt továbbá a kockázatfelmérést elektronikus eszközökkel támogatni és gyorsítani, amely biztosíthatja, hogy a felmérés eredményét egy központosított

				elektronikus adatbázis tartalmazza, amely rendszeres időközönként (maximum évente) vagy a változások alkalmával frissítésre kerül.
7	Ellenőrzés	Mivel nincs egy olyan egységes központi adatbázis (a vagyongyarapodási vizsgálatokat leszámítva), ahol elérhető lenne a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatban lefolytatott ellenőrzésekről, feltárt mulasztásokról, kiszabott szankciókról elérhető egységes adat / információ, ezért a Hatóság nem tudott arról meggyőződni, hogy (i) a gyakorlatban milyen rendszerességgel indul ellenőrzés bejelentés alapján, vagy automatikusan az adott pozíció lezárását követő 1 éven belül, valamint (ii) (ii) utóbbi esetben kerül-e sor bármilyen kockázat alapú megközelítésre.	magas	I. A Hatóság javasolja a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséről egy központi adatbázis készítését, ami biztosíthatná az ellenőrzések nyomon követését és visszamérhetőségét egyaránt. Ez a 2. sz. pontban bemutatott elektronikus rendszer bevezetésével könnyen megvalósítható, mivel az elektronikus rendszerben indított ellenőrzések automatikusan nyomon követhetőek és visszakereshetőek. II. A Hatóság javasolja az ellenőrzésekre történő kiválasztásnál a kockázat alapú megközelítés alkalmazását, amely szerint a magas kockázatú munkakörökben, ágazatokban, intézményekben dolgozók vagyonyilatkozatai esetében gyakoribb és mélyebb ellenőrzést kell végezni. Ehhez a teljes közsféra munkaköreinek kockázati besorolása szükséges (lásd 6. sz. ajánlás). Ehhez kapcsolódóan a Hatóság javasolja az alábbi kockázati szempontokat kombinálva, foglalkoztatotti csoportonként eltérő súlyozással alkalmazni az ellenőrzési módszertan kialakítása során, mivel eltérő kockázatok merülhetnek fel az egyes foglalkoztatotti csoportokon belül: (i) véletlenszerű kiválasztás, (ii) magas kockázatú ágazatokból történő kiválasztás, (iii) magas kockázatú pozíciók közül kiválasztás, (iv) hierarchia szerinti kiválasztás, (v) feltárt eltérések / inkonzisztenciák („red flags”) alapján történő kiválasztás, (vi) más szervtől bejelentés, (vii) panaszbejelentés, (viii) média alapján. III. A Hatóság javasolja, hogy egy bizonyos időintervallum alatt (4 év) a nyilatkozattételre kötelezett teljes populáció legalább 1 alkalommal ellenőrzésre kerüljön. Az 1. sz. ajánlásban bemutatott elektronikus bevallási rendszer esetén és megfelelő technikai támogatás mellett (pl. adatbázisokhoz történő automatikus hozzáférés) könnyen és gyorsan megvalósítható.

				IV. A Hatóság javasolja, hogy a kiemelten kockázatos munkakörökhöz kapcsolódó záró vagyonyilatkozattétel automatikusan vonjon maga utána egy teljeskörű ellenőrzési eljárás elindítását , akár vagyongyarapodási vizsgálat keretében.
8	Ellenőrzés	A jelenleg nincs egységes ellenőrzési módszertan a vagyonyilatkozatok kapcsán, azokat az őrzésért felelős, a Mentelmi Bizottság vagy egyéb ellenőrzésre kijelölt szervezet saját belátása szerint végzi el.	Magas	I. Javasolt a jelenleginél lényegesen részletesebb, kötöttebb közjogi eljárási, végrehajtási szabályokat is megfogalmazni , mivel a részletesebb eljárási szabályok egységesebb joggyakorlatot (és visszatartó erőt) is eredményezhetnek. II. A Hatóság javasolja az ellenőrzések során alkalmazott ellenőrzési módszerek egységesítését, valamint a 3.6 fejezetben (azon belül is az „Ellenőrzési módszertan” alfejezetben) bemutatott ellenőrzési módszerek kombinált alkalmazását.
9	Hatóság ellenőrzési feladatai	A Hatóságnak a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos ellenőrzési feladatainak eredményes ellátásához biztosítani szükséges azt is, hogy a Hatóság valamennyi releváns adatot megismerhesse. Jelenleg ezen adatok nem, vagy csak korlátozottan állnak a Hatóság részére.	magas	A Hatóság javasolja, hogy a vagyonyilatkozatokkal összefüggő érdemi feladatellátásához minimálisan a 3.6. Vagyonyilatkozatok ellenőrzése című fejezetben (azon belül is az Ellenőrzések módszertana című alfejezetben) felsorolt adatbázisokhoz közvetlen, automatikus hozzáférést kapjon. A feladat elvégzéséhez szükséges jogkörök pontosításáról – és ahol szükséges – bővítéséről szóló törvénymódosítási javaslatot a Hatóság elkészítette és eljuttatta az Igazságügyi Minisztériumnak és az Európai Ügyek Minisztériumának.
10	Közzététel	Bár az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozata is nyilvános, azonban az Infotv. nem rendelkezik arról, hogy az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát kötelezően közzé is kellene tenni. A gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy az önkormányzatok többsége közzé teszi azokat.	közepes	A Hatóság javasolja egységes gyakorlat kialakítását a vagyonyilatkozatok közzétételével kapcsolatban a munkakörök kockázat alapú besorolásának felhasználásával. Ez az 1. sz. ajánlásban szereplő elektronikus vagyonyilatkozati rendszer bevezetésével könnyen megoldható lenne.
11	Nyilatkozat	Az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tartja nyilván és ellenőrzi. A jelenlegi hatályos szabályozásnál a	közepes	A Hatóság javasolja egységes, legalább öt év hosszúságú vagyonyilatkozat-megőrzési időt minden vagyonyilatkozatra kötelezett által kiállított vagyonyilatkozat esetén (beleértve az

	megőr- zési idő	vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság az önkormányzati képviselőnek visszaadja az előző évre vonatkozó vagyonnyilatkozatát az adott évi vagyonnyilatkozat leadását követően, ezáltal ettől a ponttól kezdődően a képviselő lesz az adatkezelő és tőle kérhető a vagyonnyilatkozat kiadása. Ez a gyakorlatban jelentősen ellehetetleníti az utólagos ellenőrzést és összehasonlítást.		önkormányzati képviselőket is), amely biztosíthatná a visszamenőleges ellenőrzések elvégzését. Ez az 1. sz. ajánlásban szereplő elektronikus vagyonnyilatkozati rendszer bevezetésével könnyen megoldható lenne.
12	Nyilat- kozat gyako- risága	A vagyonnyilatkozatot fő szabályként a kötelezettséget megalapozó jogviszony létesítését megelőzően, és megszűnését követően kell megtenni, valamint meghatározott esetekben a jogviszony fennállása alatt évenként, kétévenként, vagy ötévenként meg kell ismételni.	közepes	A Hatóság az egységes, éves gyakoriságú vagyonnyilatkozat-tételt tartja megfelelőnek azzal a kiegészítéssel, hogy elsősorban a változásokra kell hangsúlyt fektetni és azokat kiemelten bemutatni , magyarázattal ellátni annak érdekében, hogy a vagyongyarapodás megfelelő alátámasztást kapjon. Az 1. sz. ajánlásban bemutatott egységes elektronikus bevallási rendszer bevezetése megkönnyítené az éves bevallási kötelezettség széleskörű kiterjesztését a teljes közszférára, valamint az adatkapcsolatok útján megvalósuló automatikus kitöltések a kötelezettek számára is megkönnyítené a nyilatkozattételt. Az egységes elektronikus rendszert akár évközi változások bejelentésére is lehetne alkalmazni.
13	Tarta- lom	Eltérő a vagyonnyilatkozatok tartalma az egyes kötelezettek esetében Magyarországon. A legnagyobb eltérés a jövedelem és az ingatlanok feltüntetésében van, mivel a kötelezően közzeendő vagyonnyilatkozatokban csak jövedelemsávok vannak és a kizárólagos használatra fenntartott ingatlant nem kell bevallani, addig a nyilvános és nem nyilvános esetekben az összes ingatlant fel kell tüntetni és pontos jövedelemértéket is meg kell adni.	közepes	A Hatóság álláspontja szerint megfontolandó Magyarországon a három különböző tartalmú nyilvántartás egységesítése azzal a megjegyzéssel, hogy a jelenlegi szabályozás (Ogytv, Vnytv, Mötv.) már több kiemelt témát egy-egy típusú nyilatkozatban – a Hatóság álláspontja szerint helyesen – előír. Ilyen kiemelt vagyonnyilatkozati elem például a pontos jövedelem meghatározása, összes ingatlan feltüntetése, kapott ingyenes juttatások és ajándékok szerepeltetése. Ezen kívül javasolt még a vagyonnyilatkozatokban minden hazai és külföldi érdekelttség és vagyonelem feltüntetése , beleértve azon érdekeltégeket is, amelyek befolyással bírhatnak az adott vagyonnyilatkozatra kötelezettre (pl.: foglalkozáson kívül tevékenységek).

14	Egyéb	A 2023-2025. évekre vonatkozó NKS a jelentés lezárásakor még nem került közzétételre. Az elfogadott végleges anyagról a Hatóság az Igazságügyi Minisztérium részletes tájékoztatást nem kapott, mivel „az európai uniós jogállamisági eljárásokban és mechanizmusokban képviselendő magyar álláspont kialakításával és képviselésével kapcsolatosan még nem zárultak le az európai uniós tárgyalások.” A Hatóság aggályos fejleménynek tartja, hogy a számára utolsó ismert tervezetből kikerültek az alábbi, vagyonynyilatkozati rendszerekhez kapcsolódó intézkedési pontok, amelyeket az előző Éves Integritásjelentésében a Hatóság még támogatandónak és előre mutatónak tartott: - a vagyonynyilatkozatok elektronikusan, digitális formában történő kitöltésének és kezelésének a lehetősége a teljes közszférában, - a köztestületek vezető tisztségviselői, egyes kiemelt munkakörei tekintetében a vagyonynyilatkozattételi kötelezettség kiterjesztésének vizsgálata, - mulasztáshoz kapcsolódó szankciós rendszer felülvizsgálata.	közepes	A Hatóság javasolja, hogy a 2023-2025. évekre vonatkozó NKS korábbi verziójában nevesített intézkedések bevezetését fontolja meg az Igazságügyi Minisztérium.
15	Közzététel	A kötelezően közzéteendő vagyonynyilatkozatok jelenleg teljes tartalmukban közzétételre kerülnek elsősorban a Parlament honlapján.	alacsony	A Hatóság egyetért azzal a megközelítéssel, hogy a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog némely esetben felülírja a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő közérdeket, ezáltal megfontolandó a közzétett vagyonynyilatkozatok kivonatolása olyan módon, hogy az előbb említett jogok biztosítva legyenek, de az információtartalom ne vesszen el a nyilvánosság számára. Ugyanakkor ez a korlátozott megismerhetőség nem vonatkozhat a vagyonynyilatkozatok ellenőrzését végző dedikált szervre, akinek minden adatot és minden vagyonynyilatkozatot – közöttük a hozzátartozók nyilatkozatait is – automatikusan meg kell ismernie.
16	Tartalom	Jelenleg a vagyonynyilatkozatok űrlapjában nincs olyan egységes rész, ahol minden olyan "releváns érdekelttség"	alacsony	A Hatóság javasolja, hogy a vagyonynyilatkozati űrlapon – a zárt (feleletválasztós) kérdések mellett – olyan félíg nyitott vagy nyitott

		feltüntetendő, amely befolyásolja az adott nyilatkozattevő tevékenységét, munkáját és döntéseit.		kérdések is szerepeljenek , ahol a nyilatkozattevő minden egyéb, a felsorolásokban nem szereplő érdekeltségét képes és köteles feltüntetni.
--	--	--	--	--

2. sz. melléklet: Javaslatok összefoglalója közérthető módon

Főbb kérdések	Ajánlások
Ki tegyen vagyonyilatkozatot?	A teljes közszféra, továbbá minden olyan személy, aki valamilyen forrás/támogatás/közbeszerzés/állami tulajdon elosztásában, gazdálkodásában döntési vagy engedélyezi jogkörrel rendelkezik
Milyen módon tegyenek nyilatkozatot?	Elektronikus bevallási rendszer kialakítása javasolt, ahol az adott tisztségviselők az előző bevallásaikhoz is hozzáférhetnek és automatikus (előző évről áthozott) kitöltések segítik a helyes tartalmat
Mikor és milyen gyakorisággal kell a nyilatkozatot kitölteni?	Egységesen mindenki számára az adott pozíció kezdetén, lezárása esetén, valamint éves gyakoriság javasolt, ami az elektronikus rendszer bevezetésével könnyen kiterjeszthetővé válna.
Kinek a nyilatkozata kerüljön nyilvánosságra?	Javasolt a munkakörök kockázati besorolása alapján kialakítani a kötelezően közzéteendő nyilatkozatok körét, valamint megfontolandó kivonatolt nyilatkozatok közzététele a személyes adatok védelme érdekében. Ugyanakkor a dedikált ellenőrző szervezetnek minden nyilatkozatot meg kell ismernie.
Legyenek-e különböző nyilatkozatok?	Nem, mindenki ugyanazt a nyilatkozatot töltse ki.
Mi szerepeljen a nyilatkozatban?	Minden hazai és külföldi vagyonelem és érdekelttség: az összes jövedelem, ingóság, ingatlan, immateriális jószág, ajándék, befektetés, pénzügyi követelés, kötelezettség, egyéb pozíciók és érdekeltségek (azok is, ahol nincs javadalmazás)
Ki végezze a nyilatkozatok ellenőrzését?	Egy dedikált ellenőrző szervezet, amely minden vagyonyilatkozathoz automatikus hozzáfér
Hogyan végezze az ellenőrzést?	Automatikus központosított deperszonalizált ellenőrzések végrehajtását javasoljuk közvetlen adatkapcsolások útján.
Hogyan történjen az ellenőrzésre a kiválasztás?	Kockázatalapú megközelítés szükséges annak érdekében, hogy a magas kockázatú tisztségekhez kapcsolódó vagyonyilatkozatok gyakrabban és mélyebb tartalmi vizsgálatnak legyenek kitéve.
Legyen-e szankcionálva a mulasztás, és ha igen, hogyan?	Javasoljuk diverzifikált szankciók alkalmazását, és a jogszabály tételesen határozza meg a jogsértések nevesített eseteire, a jogsértéssel arányos szankciókat.