



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
*Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar*



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**Közbeszerzési versenyt korlátozó korrupciós
magatartások: elméleti megközelítések és gyakorlati
tapasztalatok**

**Kézirat lezárásának dátuma:
2024.november 15.**

Nyilatkozom, hogy a dolgozat elkészítéséhez mesterséges intelligencia alkalmazásokat nem vettem igénybe.

Tartalom

1. Bevezetés	4
2. A korrupció szerteágazó fogalma.....	5
2.1. Lehetséges megközelítések korrupció fogalmának meghatározásához.....	6
3. Korrupció a bűnügyi statisztikák tükrében	10
4. A közbeszerzési eljárások folyamata	14
4.1. A közbeszerzési jogsértések szankciói	16
5. Korrupciós bűncselekmények a közbeszerzések tükrében	17
5.1. Vesztegetés és vesztegetés elfogadása.....	18
5.2. Hivatali vesztegetés és hivatali vesztegetés elfogadása	21
5.3. Befolyással üzérkedés	22
6. Egyéb közbeszerzési versenyt szűkítő magatartások, amelyek a korrupció melegágyai lehetnek	23
6.1. Egyajánlatos közbeszerzések.....	24
6.2. Versenyfeltételeket szűkítő közbeszerzési kiírások	24
6.3. A Kbt. 115. § szerinti beszerzési eljárás	25
7. Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban	26
8. Közbeszerzések során előforduló kartellek és a korrupció esete.....	29
9. Az Integritás Hatóság munkája, feladat és hatásköre	31
10. De lege ferenda – Avagy javaslatok a közbeszerzések során potenciálisan előforduló korrupció visszaszorítására	33
11. Érdemi következtetések	35
Irodalomjegyzék és felhasznált jogforrások.....	37

1. Bevezetés

A közbeszerzési eljárást érintő korrupció visszaszorítása, valamint a közbeszerzési eljárásokban résztvevő piaci szereplők közötti verseny minőségének javítása presszió az Európai Unió részéről, így a hazánkkal szemben megindított jogállamisági kondicionalitási eljárás számos változtatást követelt a közbeszerzések területén előforduló korrupciós kockázatok felszámolásának érdekében. A felsorolt követelmények megvalósítása rugalmasságot és számos pontosítást igényelt mind a jogalkotótól, mind pedig a szakhatóságok részéről, azonban hosszú távon számos gazdasági és társadalmi előnnyel kecsegtet, úgy, mint például a piaci szereplők eredményesebb működése, az új innovációk felfedezése. A megfizethetőbb beszerzési árak megteremtése hosszútávon magasabb minőségű közberuházásokhoz, közszolgáltatásokhoz, illetve eredményes közpénzfelhasználáshoz vezethetne.

A jelenség feltárásának érdekében kívánom dolgozatomban ismertetni a témában írt főbb irodalmakat, rámutatni az egyes jelenségek közötti összefüggésekre, ezáltal ismertetni a közbeszerzési versenyt korlátozó korrupciós magatartások főbb dimenzióit. Az Alaptörvény 38. cikkének (4) bekezdése, valamint a 39. cikk (2) bekezdése is rögzíti, hogy a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közbeszerzési eljárások alapvető célja a közpénzek felhasználásának átlátható rendszerbe foglalása, ellenőrizhetővé tétele, valamint a szabad verseny tisztaságának megteremtése, ezzel is elősegítve a korrupció megelőzését és visszaszorítását. Mivel a közpénzek hatékony felhasználása a társadalom közös célja és érdeke, ebből adódóan a kutatásom témájául választott közbeszerzési eljárások során esetlegesen előforduló korrupciós kockázatok visszaszorítása kiemelt fontosságú. Kutatásom során arra keresem a választ, hogy a Büntető Törvénykönyvben hatályos korrupciós törvényi tényállásokat – ezen belül a vesztegetés és vesztegetés elfogadását, a hivatali vesztegetés és a hivatali vesztegetés elfogadását, valamint a befolyással üzérkedést – vizsgálom olyan tekintetben, hogy a többi társadalomtudomány által meghatározott korrupciós fogalmak, valamint a társadalom korrupció érzékelése alapján esetlegesen szükség van-e a hatályos szabályozásban található törvényi tényállás módosítására, illetőleg kibővítésére? Ezek alapján láthatjuk majd, hogy a korrupció a társadalom megítélése alapján gyakorta mást jelent, mint a mindenkor hatályos Büntető Törvénykönyvben lefektetett jogi értelemben vett korrupció. A dolgozatban taglalt áttekintését azért tartom kiemelt jelentőségűnek, mivel a médiában és a közéletben egyaránt gyakran találkozhatunk azzal a jelenséggel, hogy a társadalom korrupció érzékelése összemosódik

a Büntető Törvénykönyv által definiált jogi fogalmakkal. Ennek tükrében gondolkozásra késztet bennünket az a tény, hogy amennyiben a társadalom erkölcstelennek talál bizonyos magatartás formákat, úgy miért nem jelennek meg a törvényben? A kérdés áttekintését követően, a magyarországi közbeszerzési rendszer működését ismertetem, ezután kitérek Büntető Törvénykönyv által szabályozott korrupciós deliktumokra, amelyeket a közbeszerzési eljárásokban esetlegesen előforduló magatartásokkal összhangban értelmezek. Fontos kiemelni, hogy a közbeszerzési eljárások magukban hordozhatnak olyan további kockázatokat is, amelyek esetlegesen a büntetőjogi, illetve a versenyjogi felelősséget is megalapozhatják, így kutatásomban fontosnak tartottam kiemelni az úgynevezett kartellbűncselekményt, mivel a kartellező cselekmény is gyakorta előfordul a közbeszerzési eljárások során, és gyakran korrupcióhoz vezethet. Annak érdekében, hogy az európai uniós költségvetési források hatékonyabban kerüljenek felhasználásra, az Országgyűlés létrehozta az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvénnyel az Integritás Hatóságot, melynek a közbeszerzési eljárásokban előforduló korrupciós magatartásokkal kapcsolatos feladat, és hatáskörét elemzem. A dolgozat fennmaradó részében pedig a kutatás során összegzett információk alapján, de lege ferenda javaslatot teszek a közbeszerzési versenyt korlátozó korrupciós magatartások felszámolására.

2. A korrupció szerteágazó fogalma

A korrupció jelensége ősidők óta jelen van az emberi társadalomban. Az elnevezés a latin „corruptio”, azaz megromlás szóból származik. Már az Ószövetséggel egyidőben keletkező törvények is kimondták, hogy „megvesztegető ajándékot ne fogadj el, mert az ajándék vakká teszi azokat, akik látnak, és elferdíti azok ügyét, akiknek igazuk van”¹. Abban nem találunk vitatni valót, hogy a korrupció jelensége alapvetően mérgezi meg a társadalmi, gazdasági, valamint a politikai színteret, és ennek következtében pedig alapjaiban ingatja meg a közélet tisztaságába, valamint az ezzel összefüggésben működő állami és társadalmi szervezetekbe vetett bizalmat. Amennyiben meghatározni kívánjuk a korrupció fogalmi kereteit, abba a problémába ütközhetünk, hogy a társadalomtudományokban jelenleg sincsen konszenzus a definícióval kapcsolatban, ezért a korrupció fogalmát úgynevezett „zsákfogalomnak” nevezzük. A Büntető Törvénykönyv meghatározást ad számunkra a jogi definíció tekintetében, mikor bizonyos törvényi tényállási keretek közé illeszkedő cselekményeket a jogalkotó büntetni rendel, azonban a fogalom meghatározására – a jogi kereteken kívül – a többi társadalomtudomány is szerteágazó

¹ Biblia, Mózes Könyve 23,8

fogalmi kereteket kínál.

2.1. Lehetséges megközelítések korrupció fogalmának meghatározásához

A korrupció fogalmának meghatározásához sokféle megközelítéssel találkozhatunk. Az alacsony megélhetési források, a jövedelmek igazságtalan elosztása, a magas árak, valamint a jelenség sokszor ellenőrizhetetlen mivoltának „köszönhetően” egyes személyek megélhetési forrásként is tekinthetnek a korrupcióra².

A korrupció jelenségét szociológiai, valamint kriminológiai szempontok alapján is vizsgálat tárgyává tehetjük. Gombár Csaba³ meghatározása alapján, a korrupció jellemezhető „közrosszként”, amely olyan politikai jelenség, ami a közjó ellentéte, és mindenhol megtalálható. Tehát a szerző szerint a korrupció jelensége nem történelmi eseményektől, kultúrától, vagy uralmi berendezkedéstől függő magatartás, hanem egy olyan jelenség, amely mindentől függetlenül, mindenkor jelen van a társadalmi viszonyokban.

Hankiss Elemér⁴ szerint a korrumpáló magatartások kifejtése során „*társadalmilag rögzített elosztásrendjét egy, az elosztásért felelős személy valaki javára megsérti, s ezért a kedvezményezettől valamilyen ellenszolgáltatást kap vagy legalábbis vár cserébe*”. Megemlítendő, továbbá, hogy a szerző korrupció megjelenési formáit az alábbiak szerint csoportosította⁵, egyrésztől megkülönböztette a hivatalnoki korrupciót, melynek során a hivatalnok kezdeményezik a korrupciót a mindennapok során a hozzájuk forduló ügyfelekkel, másrészt pedig az üzleti korrupciót, mely esetén a vállalkozó indítja meg a korrumpáló folyamatot, melynek során megvesztegetik a hivatalnokokat és a politikai szereplőket.

Jávor István⁶ meghatározása alapján a korrupció nem más, mint a szervezeti erőforrások törvénybe ütköző, nem hivatalos úton történő cseréje egyéni haszonszerzés céljából.

Szente Zoltán⁷ meghatározása alapján, a korrupció jelensége lehet;

- a) közhivatal-központú, amelynek keretein belül a hivatali kötelezettségszegés mibenléte

² JANCSICS Dávid. *Corruption as resource transfer: an interdisciplinary synthesis. [a korrupció, mint erőforrás-áthelyezés: interdiszciplináris szintézis.]* Public Administration Review, 79(2), 523–537.

³ GOMBÁR Csaba: *A korrupció, mint közrossz. Írások a korrupcióról*, szerk.: Gombár Csaba és társai, Korridor-Helikon, 1998. 69.

⁴ HANKISS Elemér: *Társadalmi csapdák. Diagnózisok*, Magvető Kiadó, Budapest, 1983, 91.

⁵ HANKISS i.m. 84-86.

⁶ JÁVOR István: *Korrupció az állam csapdájában. Felelőtlen szervezetek – korrupciós mechanizmusok*, 2014. <https://bit.ly/40DdTdp> (letöltés: 2024. 10.04.).

⁷ SZENTE Zoltán: *Fogalmi kísérletek a korrupció meghatározására és az önkormányzati korrupció fogalma*, 2007. <https://bit.ly/3NTaeR8>

- kerül elsődlegesen vizsgálat tárgyává,
- b) közérdeken alapuló, ahol a közérdeket ért sérelmet veszi elsődleges dimenziónak
 - c) piaci szempontú megközelítés három szereplő részvételét és szerepét vizsgálja elsődlegesen, eszerint a séma szerint van egy megbízó-megbízott-ügyfél kapcsolati háló, mely akkor ölt korrupciós formát, mikor a megbízott a megbízója érdekeit helyezi előtérbe a sajátjával szemben
 - d) jogi megközelítést alkalmazó, amely egy az egyben a korrupció Büntető Törvénykönyvben található fogalmait tekinti elsődlegesnek
 - e) morális,
 - f) neofunkcionalista,
 - g) valamint a közvélemény álláspontját képviselő definíció, amely azokat a magatartásformákat tartja korrupciónak, amelyeket a társadalom saját érzékelése alapján annak tart.

A nemzetközi szinten elismert társadalomtudósok is számos alkalommal kísérletet tettek a korrupció fogalmának meghatározására. Egyes szerzők⁸ szerint a korrupció leggyakrabban akkor fordul elő, amikor magánszemély (vagy cég) és valamely kormányzati szereplő között tranzakció jön létre, amelynek keretein belül magánszemély korrupció céljából kenőpénzt juttat a köztisztviselő részére, annak érdekében, hogy valamilyen jogtalan előnyhöz juthasson. Nye⁹ meghatározása szerint a korrupciós magatartások során az elkövető nem követi a közfeladatok elvégzésének törvényes rendjét, azon megfontolásból, hogy személyes, illetve státuszbeli előnyt szerezhesen magának, vagy személyes környezetének. A Nye által bemutatott nézet szembe helyezkedvén Klitgaard¹⁰ a korrupcióval kapcsolatosan azt emelte ki, hogy akkor jön létre a jelenség, amennyiben az elkövető „meg nem engedett módon” egyéni céljait helyezi előtérbe, azokkal szemben, akinknek szolgálatára felelt. Tranzi¹¹ meghatározása alapján a közbeszerzési eljárásokban a korrupció abban az esetben fordul elő, ha az ajánlatkérői oldalon valamely szereplő visszaél a közbeszerzéssel összefüggő jogosultságaival, ezzel tudatosan megszegve az alapelvekből fakadó kötelezettségeit.

⁸Susan Rose-ACKERMAN: *International Handbook on the Economics of Corruption*. UK, Cheltenham ; USA, MA, Northampton: Edward Elgar, 2006,18.

⁹ Joseph S. NYE: *Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis*. Heidenheimer, A.J., Johnston, M., 2008, 281-300.

¹⁰Robert KLITGAARD: *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press, 1988.13-41.

¹¹ Vito TANZI: *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. Washington D.C., IMF Staff Papers, 1998/45, 167–168.

A Lambsdorff¹² által megalkotott korrupcióra alkalmazott definíciót, azaz, a „ráruházott hatalommal való visszaélés egyéni haszonszerzés céljából” használják általánosan a jelenség meghatározására. A Transparency International civil szervezet is ezt meghatározást veszi alapul az általuk évente kiadott Korrupció Érzékelési Index (CPI) elkészítése során. A Korrupció Érzékelési Index egy percepciós mutató alapján kerül megalkotásra, mely Transparency International meghatározása alapján olyan séma alapján kerül elkészítésre, melynek keretein belül „a mérőeszközök üzletemberek és szakértők értékelései alapján állapítják meg az egyes országokban a közszektor korrupciós fertőzöttségét.”¹³ A mutató egy 0-tól (a 0 a korrupcióval leginkább fertőzött) 100-ig (a 100 pedig a korrupciótól legkevésbé fertőzött) terjedő skálán mutatja meg, hogy a megkérdezettek véleménye alapján egy országban mennyire elterjedt a korrupció jelensége. A mutató alapján Magyarország Európai Unió viszonylatban 2023-ban az utolsó helyet foglalja el 42 elért ponttal. A civil szervezet elemzése alapján hazánk 2022-ben¹⁴ is az utolsó helyezést érte el az általuk mért korrupcióérzékelési indexen szintén 42 ponttal, 2021¹⁵-ben pedig 44 pontot ért el, ahol a felmérés alapján hazánk európai viszonylatban csupán Bulgáriát előzte meg. Ebből adódóan a Transparency International adatai alapján, a társadalom érzékelése szerint Magyarország korrupciós helyzete kritikus, amely évről-évre romlást mutat.

Az Európai Bizottság közvélemény-kutató szervezete, az Eurobarométer¹⁶ is készített 2022-ben és 2023-ban is korrupcióérzékelési felmérést az Európai Unió tagállamai körében. A felmérés reprezentatív mintán alapuló személyes interjúkon alapszik, melynek keretein belül először a korrupció érzékelésével kapcsolatosan általánosan, ezt követően pedig a személyes korrupciótapasztalásra vonatkozóan tettek fel kérdéseket. Az általános korrupció-érzékelés fejezet alá olyan kérések tartoztak, mint például „Mit gondol mennyire elterjedt a korrupció problémája országunkban?”, illetve „Mit mondana, az elmúlt három évben a korrupció szintje országunkban (ugyan olyan maradt, nőtt, csökkent,)?”. Az előbbi kérdésre a hazai válaszadók mintegy 91%-a válaszolta azt, hogy a korrupció kiterjedt problémát jelent országunkban, az Európai Unió átlag ehhez képest 68%. A második kérdés tekintetében a hazai válaszadók 61%-a gondolja úgy, hogy 2019 és 2022 között Magyarországon nőtt a korrupció szintje, 29% pedig úgy gondolja, hogy az

¹²Johann Graf LAMBSDORFF: *The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 1-58.

¹³Transparency International Magyarország: Korrupció Érzékelési Index. 2023. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/cpi-2023/>

¹⁴Transparency International Magyarország: Korrupció Érzékelési Index. 2022. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/cpi-2022/>

¹⁵Transparency International Magyarország: Korrupció Érzékelési Index. 2021. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/cpi-2021/>

¹⁶ Európai Bizottság Eurobarométer felmérése: A korrupció komoly aggodalomra ad okot az uniós polgárok és vállalkozások körében. 2022. július 13. <https://bit.ly/4fSibln>

elmúlt évekhez képest ugyan olyan maradt. Ezzel szemben az uniós átlagban csupán a válaszadók 41% gondolja úgy, hogy nőtt a korrupció szintje, a válaszadók 43%-a pedig úgy nyilatkozott, hogy véleményük szerint ugyan olyan maradt, amilyen az elmúlt években volt. A kérdések második fele, amely korrupció megjelenésére irányult az üzleti és a politikai életben releváns leginkább a korrupció és a közbeszerzések szempontjából. „Az üzleti élet és a politika közötti túl szoros kapcsolódások (ORSZÁGUNKBAN) korrupcióhoz vezetnek” kérdés tekintetében a hazai válaszadók 83%-a értett ezzel egyet, míg az európai unió országainak átlagában a válaszadók 77%-a vélekedett így, elismerendő, hogy hazánkban e tekintetben szintén rosszabbnak érződik a korrupció, mint uniós szinten, azonban az unió válaszadói által produkált magas százalékos arány arra enged következtetni, hogy mind hazánkban mind pedig az Európai Unió országában a válaszadók úgy érzékelik, hogy a politika és az üzleti élet közötti összefonódások rendkívül magasmagas korrupciós kockázatokat rejtnek. A következő kérdéssel, miszerint „(ORSZÁGUNKBAN) a kivételezés és a korrupció gátolja az üzleti versenyt”, a hazai válaszadók 80%-a értett egyet, míg Európai Unió átlagban a válaszadók 65%-a gondolta így, amely tekintetben szintén magas a magyarországi válaszadók érzékelése. „A korrupció az üzleti kultúra része (ORSZÁGUNKBAN)”, kérdéssel a hazai válaszadók 78%-a értett egyet. Az „(ORSZÁGUNKBAN) az üzleti siker egyetlen módja, ha vannak politikai kapcsolatok” kérdésre a hazai válaszadók 74%-a válaszolta azt, hogy egyetért, míg Uniós átlagban a válaszadók 53%-a értett egyet a kérdéssel. Az ismertetett adatokból az látható, hogy a hazai válaszadók korrupció érzékelése magasabb, mint az Európai Unió országában átlagosan, továbbá Magyarországon magas az egyének korrupcióérzékelése azon szegmensben, ahol a köz- és a magánszféra találkozik. Fontos azonban kiemelni, hogy amikor a válaszadókat arról kérdezték, hogy az elmúlt egy évben a saját bőrükön tapasztalták-e a korrupció valamely formáját a válaszadók csupán 10%-a válaszolt igennel. A nyomozóhatóság és az ügyészség hatáskörébe azonban pont ebbe a 10%-ba eső cselekmények tartoznak, mivel ezek merítik ki a Büntető Törvénykönyv valamely korrupciós törvényi tényállását.

Az Eurobarometer 2023-as felmérése¹⁷ szintén reprezentatív mintával rendelkező kérdőíves terepkutatáson alapszik. Megjegyzendő, hogy az általános korrupció érzékelés 2023-ban is magas volt, hiszen a magyarországi válaszadók 88%-a gondolja úgy, hogy a korrupció elterjedt jelenség hazánkban. Elismerendő, hogy az uniós 70%-os átlagot merőben meghaladjuk idén is, azonban előre lépés, hogy a 2022-es adatokhoz képest három százalékponttal javult, ezzel hat uniós

¹⁷Európai Bizottság Eurobarométer felmérése: Az állampolgárok hozzáállása az EU-ban tapasztalható korrupcióhoz 2023-ban. 2023. július.
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>

tagállamot előzünk meg. Arra a kérdésre, hogy a válaszadó érzékelése szerint a korrupció mértéke az országunkban hogyan alakult a válaszadók 51% mondta azt, hogy nőtt, amely mintegy 10%-os csökkenést mutat a 2022-es adatokhoz képest, valamint 11%-os növekedéssel 40% szerint ugyan olyan marad. Tovább árnyalja a képet azonban, hogy arra a kérdésre, hogy a válaszadó egyéni szinten, az elmúlt egy év során volt-e korrupciónak tanúja, csupán 9% válaszolt igennel. Az üzleti és politikai életben előforduló korrupció érzékelés tekintetében a friss adatok a 2022-es adatokhoz képest csökkennek. Azon kérdés tekintetében, hogy „*Az üzleti élet és a politika közötti túl szoros kapcsolódások (ORSZÁGUNKBAN) korrupcióhoz vezetnek*” 81%-a értett egyet, ami a korábbi értékekhez képest 2%-os pozitív változást jelent. Azzal a kérdéssel, hogy a „*A magas szintű korrupció nincs eléggé üldözve (ORSZÁGUNKBAN)*” a hazai válaszadók 78%-a értett egyet, e kérdés tekintetében felmerül azonban, hogy mit is értenek „magas szintű korrupció” alatt. Az elmúlt évek során az Európai Unió intézmények terminológiájában jelent meg ez a fogalom, melynek pontos jelentése nem került definiálásra, és a hatályos büntetőjogi szabályozásban sem fellelhető fogalom, azonban a közvéleményben és a médiában kétségtelenül nagyobb érdeklődésre tartanak számot azok a büntetőügyek, amelyek ezzel a címkével rendelkeznek.¹⁸ Az Eurobarométer felmérés során (ORSZÁGUNKBAN) a *kivételezés és a korrupció gátolja az üzleti versenyt*” kérdéssel a válaszadók mintegy 73%-a értett egyet. Ebből az látható, hogy mind a 2022-es, mind pedig a 2023-as adatok alapján a korrupció érzékelése, az egészségügy mellett, az üzleti versenyszférában érzékelhető leginkább. A válaszadók közel fele gondolja úgy, hogy amennyiben valamilyen szolgáltatást szeretne a közigazgatástól, vagy közszolgáltatástól elfogadható az, ha ezért valamilyen ajándékot ad, vagy szívésséget tesz, megjegyzendő, hogy az uniós átlag ehhez képest jóval alacsonyabb, 27% körül alakul. A bemutatott adatokból látható tehát, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamainak korrupció érzékelési adatai alapján 12 tagállamot megelőzve a középmezőnybe pozícionálta magát.

Fontos kiemelni, hogy ugyan ezek a mutatók hasznos segítséget nyújtanak a korrupció jelenségének feltárásában, azonban a válaszadók érzékelési mutatói büntetőjogon kívül eső feltételezések.

3. Korrupció a bűnügyi statisztikák tükrében

Miután áttekintetük a korrupció lehetséges társadalomtudományi fogalmait, valamint a korrupció érzékelésének hazai dimenzióit, fontos áttekinteni az objektív alapokon nyugvó, bűnügyi

¹⁸ A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2023. évi tevékenységéről. 2024. letöltés ideje: 2024. október 30. <https://bit.ly/4ekfmIW>

statisztikai adatokat is ahhoz, hogy egészben lássuk a korrupciós bűncselekmények hazai tendenciáit. Annak érdekében, hogy átfogóan lássuk a hazai korrupciós helyzet alakulását, nem elég a regisztrált bűncselekményekről szóló statisztikát elemezni, hanem át kell tekinteni a korrupciós bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások, valamint az ennek következtében felelősségre vont személyek számát is.¹⁹

Ahogyan a 2020-2023- ig regisztrált bűncselekményekről szóló ügyészségi statisztika alapján látható, 2019 és 2021 között jelentős növekedés figyelhető meg a hivatali vesztegetés és a hivatali vesztegetés elfogadása miatt regisztrált bűncselekmények számában, azonban a vesztegetés és vesztegetés elfogadása bűncselekmények esetében nem látunk jelentős kiugrást. A regisztrált vesztegetés és vesztegetés elfogadása bűncselekmények terén azért meglepő, hogy nem történt jelentős növekedés, mert az Országgyűlés komoly módosításokat eszközölt az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény módosításával az egészségügy területén.²⁰ A módosítás magába foglalja, hogy az egészségügyi dolgozók az egészségügyi szolgáltatás nyújtásáért az esetleges jogszabályban meghatározott térítési díjon felül semmilyen ellenszolgáltatást, előnyt nem kérhetnek és nem fogadhatnak el a betegektől. A törvény 2021. január 1-ével történő hatálybalépésével párhuzamosan a Büntető Törvénykönyv korrupciós bűncselekményekre vonatkozó része is kiegészült, és innentől kezdve akár egy évig tartó szabadságvesztéssel büntethetővé vált az, aki hálapénzt ad vagy fogad el. A 2021-es évben tehát a hálapénz elfogadásának bűncselekménnyé nyilvánítása érdekes módon nem emelte meg jelentős mértékben a vesztegetés és a vesztegetés elfogadása bűncselekmények számát.

A statisztikai adatokból jól látható, hogy a hivatali vesztegetés és hivatali vesztegetés elfogadása bűncselekmények esetében kiugró számokat láthatunk, azonban a Legfőbb Ügyész beszámolójából kiderül, hogy az adatokat a tekintetben fenntartással érdemes kezelni, hogy a korrupciónak nagy arányban kitett közhivatalokban nagy számban felderített bűncselekményeket a nyomozó ügyészségek több eljárásban vizsgálják ki, és az eljárások befejezése a regisztrált bűncselekmények számának drasztikus emelkedését eredményezi.²¹

A statisztikai adatokból az is egyértelműen kivehető, hogy a regisztrált korrupciós bűncselekmények elenyésző részét követték el közbeszerzésekkel összefüggésben, ez annak tudható be, hogy a közbeszerzések területen elkövetett jogsértő magatartások felderítése rendkívül nehézkes, mivel az e tekintetben létrejött megállapodások leplezett módon működnek, és a jogszabályi keretek és a nyomozati eszközök fejlődésével az elkövetők is egyre ügyesebben

¹⁹ A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészeg 2023. évi tevékenységéről. i.m. 30.

²⁰ Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény

²¹ A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészeg 2023. évi tevékenységéről. i.m. 31.

leplezik jogellenes cselekményeiket. Fontos kiemelni, hogy a közbeszerzések területén, sok esetben a korrupció elleplezésére szerveződnek a kartellek²², így az eljárások döntő többségében nehéz megállapítani, hogy a tojás vagy a tyúk volt előbb, azaz a kartell vagy a korrupciós cselekmények valósultak-e meg hamarabb. Továbbá az ismert adatokból az is látható, hogy a vesztegetés és a vesztegetés elfogadása bűncselekmények tekintetében még mindig alacsonyabbak a számok, mint a vélhetően valós érték, mivel még mindig nem olyan hatékony a büntetőeljárás, mint a hivatali vesztegetés és a hivatali vesztegetés elfogadása tekintetében.

Bűncselekmény/Módszer	2019. év	2020. év	2021. év	2022. év	2023. év
Összes regisztrált korrupciós bűncselekmény	460	2 049	6 219	1 003	2 000
290.§ Vesztegetés	53	9	74	62	121
közbeszerzési eljárásban		1	1	1	
291.§ Vesztegetés elfogadása	60	29	45	64	655
közbeszerzési eljárásban		1	1		
293.§ Hivatali vesztegetés	75	156	532	450	90
közbeszerzési eljárásban		1		1	
294.§ Hivatali vesztegetés elfogadása	163	1 820	5 444	199	159
közbeszerzési eljárásban		1			
Közbeszerzési eljárásban összesen	0	4	2	2	0

1.Forrás: ENyÜBS/Telex²³

Ahogy arról Magyarország Legfőbb Ügyésze 2023-as országgyűlési beszámolójában fogalmazott, ahhoz, hogy a hazai korrupciós helyzetről teljes képet kapjunk, nem elegendő a regisztrált bűncselekmények számának görcső alá vétele, de a korrupciós bűncselekmények miatt felelősségre vont személyek számát, valamint a korrupciós bűncselekmények miatt kezdeményezett eljárások számát is érdemes vizsgálni. A korrupciós bűncselekmények miatt kezdeményezett büntetőeljárások számáról szóló statisztikai adatokból az olvasható ki, hogy a 2020. évtől folyamatos, majd 2023-ban kiugró mértékű növekedést mutatnak. A korrupciós bűncselekmények növekedésén belül a gazdasági vesztegetés miatt indult büntetőeljárások számának növekedése és a hivatali korrupciós bűncselekmények miatti eljárások számának növekedése is jelentős.

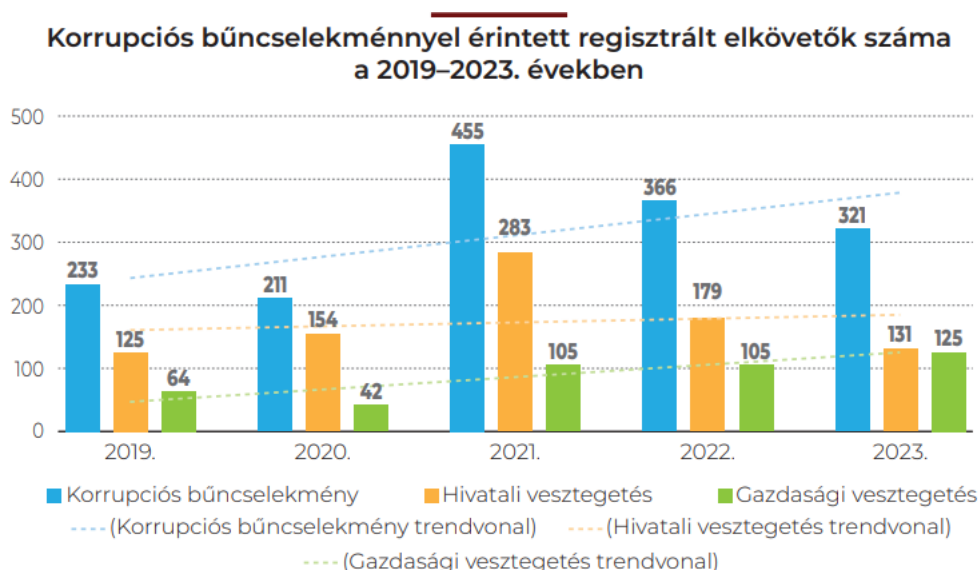
²² FÜZESI Géza: *A közbeszerzési kartell nem egyenlő a korrupciós bűncselekményekkel*. Közbeszerzés és Versenyjog, Budapest, Versenytükör könyvek 2022.216-224.

²³ ELŐD Fruzsina: Kétezer korrupciós bűncselekményt regisztrált tavaly az ügyészség. *Telex*. 2024. február 1. <https://bit.ly/4hPH8A7>

Kezdeményezett eljárások kapcsán rögzített korrupciós cselekmények	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Korrupciós cselekmények	275	271	358	374	464
1978. évi IV. törvény	2	1	–	–	–
250. § Vesztegetés (hivatalos személy által elkövetett)	1	1	–	–	–
254. § Vesztegetés (kötségvetési szerv (gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet) dolgozójának (tagjának) kötelessége megszegésére irányuló vesztegetés büntette)	1	–	–	–	–
2012. évi C. törvény	273	270	358	374	464
290. § Vesztegetés	27	46	58	71	87
291. § Vesztegetés elfogadása	29	32	48	63	94
293. § Hivatali vesztegetés	107	79	69	80	84
294. § Hivatali vesztegetés elfogadása	63	51	104	96	128
295. § Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban	15	19	23	13	22
296. § Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban	6	5	5	9	3
297. § Vesztegetés feljelentésének elmulasztása	–	1	–	–	–
298. § Befolyás vásárlása	2	4	1	3	3
299. § Befolyással üzérkedés	23	30	48	35	39
300. § Korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása	1	3	2	4	4

2. Forrás: A legfőbb ügyész Országgyűlési beszámolója az ügyészség 2023.évi tevékenységéről

A korrupciós bűncselekménnyel érintett regisztrált elkövetőkről készült ábra azt mutatja, hogy a nyomozó hatóság vagy az ügyészség a korrupciós bűncselekmény miatt mennyi elkövetővel szemben utasította el a feljelentést, fejezte be a nyomozást, vagy pedig hozott döntést a vádemelésről vagy az eljárás egyéb módon történő befejezéséről. A korrupciós bűncselekményekkel érintett elkövetők számának külön statisztikai nyilvántartása alkalmas arra, hogy kiszűrje azokat a helyzeteket, amikor egyetlen elkövető tartósan korrupt magatartása a regisztrált bűncselekmények számának nagyságrendi növekedését okozza. Az beszámoló szerint az elkövetők számának változékonysága meglehetősen kisebb a regisztrált bűncselekmények számának ingadozásánál.



3. Forrás: A legfőbb ügyész Országgyűlési beszámolója az ügyészség 2023.évi tevékenységéről

4. A közbeszerzési eljárások folyamata

Ahogy más jogágak szabályozási kereteiben, úgy a közbeszerzési eljárások során alkalmazandó alapelvek is generálklauszula szerepet töltenek be. Jelentőségüket tekintve véleményem szerint a korrupció megelőzésének szempontjából is kiemelt súllyal rendelkeznek, mivel az alapelvek szem előtt tartásával az eljárásokból csaknem kizoríthatóak a korrupciós kockázatok. A törvényben való elhelyezkedésüket tekintve a törvény elején is megjelenítésre kerülnek, ezzel lehetőséget biztosítva arra, hogy az esetlegesen előforduló joghézagokat kitöltsék, azonban az elmúlt időszakban a tételes szabályozásba is beépítésre kerültek.²⁴ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény alapvetően határozza meg a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő részéről a tiszta, átlátható és nyilvános verseny biztosítását²⁵, az ajánlattevő tekintetében pedig ennek tiszteletben tartását. A felsorolt követelmény az ajánlatkérői oldalról olyan aktív magatartást feltételez, amellyel a verseny tisztaságának szem előtt tartásával valósítja meg az ajánlattételi felhívás közzétételét, valamint a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Ezzel szemben az ajánlattevőnek olyan passzív magatartást kell tanúsítania, melynek keretein belül tartózkodik az olyan magatartások gyakorlásától, amellyel korlátozná a verseny tisztaságát.²⁶ Alapvetően és egyúttal elvárásaként jelenik meg az ajánlatkérőkre nézve, hogy a közbeszerzési eljárások során a gazdasági szereplőknek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot²⁷ kell biztosítaniuk. A bemutatott alapvető rendelkezés különös jelentőséggel bír a korrupció megelőzésében és visszaszorításában, mivel kiemeli annak jelentőségét, hogy az ajánlatkérők egy gazdasági szereplőt sem részesíthetnek előnyben az eljárás során, és egyenlő versenytársként kell rájuk tekintenie. További alapvetően jelenik meg az az elvárás az ajánlatkérő és a gazdasági szereplőkkel szemben, hogy eljárás lefolytatása során szem előtt kell tartaniuk a hatékony és felelős eljárás elvét, valamint azt, hogy a közbeszerzési eljárások során tilos a joggal való visszaélés.²⁸

A közbeszerzések alapvetően a Kbt. 8. §-ának²⁹ meghatározása szerint, árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésére, valamint építési vagy szolgáltatási koncesszióra

²⁴A Kúria közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlattal összefüggésben felállított joggyakorlategyző csoportja által készített 2015.E1.II.JGY.E.1.1 számú összefoglaló véleménye, 16–17. <https://bit.ly/3Ahj08A>

²⁵A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 2. § (1) bekezdés

²⁶FÜZESI i.m. 216.

²⁷Kbt. 2. § (2) bekezdés

²⁸Kbt. 2. § (3) bekezdés

²⁹Kbt. 8. §

irányulhatnak. Kötelező jelleggel közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia a Kbt. 5 § (1)³⁰ bekezdése alapján a minisztériumoknak, a költségvetési szerveknek, a közalapítványoknak, valamint a területi önkormányzatoknak, őket nevezzük általában az úgynevezett klasszikus ajánlatkérőknek. Azonban olyan szervezetek is ajánlatkérőnek minősülhetnek, akik önként vállalják az eljárás lefolytatását jogszabály vagy szerződéses kötelezettség alapján.

A Kbt. 3. § 1. és 10. pontja³¹ alapján a közbeszerzési eljárás során ajánlatot tehet bármely gazdasági szereplő, ez a meghatározás magában foglalja a természetes személyeket, a jogi személyeket, egyéni cégeket, vagy saját jogán jogképes szervezeteket. Emellett személyek vagy szervezetek csoportja is benyújthatnak ajánlatot, amennyiben építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálják a piacon.

A közbeszerzési eljárások különböző típusai³² között megkülönböztethetünk nyílt eljárást, meghívásos eljárást³³, innovációs partnerséget³⁴, tárgyalásos eljárást³⁵, versenypárbeszédet³⁶, továbbá hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást³⁷. Fontos megjegyezni, hogy amennyiben meghatározásra kerül a közbeszerzési eljárás lefolytatásának módja, azt követően az eljárás során nem lehet egyik típusról a másikra áttérni³⁸.

A közbeszerzési eljárás egy részletes előkészítési folyamattal kezdődik, melynek során az ajánlatkérő az eljárás tárgyául szolgáló szolgáltatás tekintetében helyzet- és piacfelmérést, illetve előzetes piaci konzultációt végez, ezt követően a közbeszerzés becsült értékét meghatározza, majd a közbeszerzési eljáráshoz szükséges dokumentumokat előkészíti³⁹. A közbeszerzési eljárás hivatalosan a hirdetmény feladásával vagy a hirdetmény nélkül induló eljárás esetén az eljárást megindító felhívás vagy tárgyalási meghívó megküldésével, illetve a tárgyalás megkezdésével indul⁴⁰.

Az ajánlatkérő által meghatározott időpontig, az ajánlattevőknek és részvételi jelentkezőknek az ajánlataikat be kell nyújtaniuk, mely ajánlatok felbontását jogszabályban meghatározott idő elteltével kell megkezdeniük⁴¹. Ezután kerül vizsgálat tárgyává a kiírásban meghatározottaknak

³⁰Kbt. 5. § (1) bekezdés a.) – e.) pont

³¹Kbt. 3. § 1. és 10. pont

³²Kbt. 81. § (1) bekezdése

³³Kbt. 82. § (1) bekezdése

³⁴Kbt. 95. § (1) bekezdése

³⁵Kbt. 85. § (1) bekezdése

³⁶Kbt. 90. § (1) bekezdése

³⁷Kbt. 98. § (1) bekezdése

³⁸Kbt. 49. § (1) és (3) bekezdés

³⁹Kbt. 3. § 22. pont

⁴⁰Kbt. 3. § 23. pont

⁴¹Kbt. 68. § (1) bekezdés

és a jogszabályi előírásoknak való megfelelés, valamint a benyújtott dokumentumok hiánytalanságára vonatkozó vizsgálat. Amennyiben bizonyos dokumentumok hiányoznak, az ajánlatkérő megjelölve a hiánypótlási határidőt és a pótlandó dokumentumokat, hiánypótlási felhívást küld az ajánlattevőnek.

A közbeszerzési eljárás nyertese az az ajánlattevő lesz, aki az értékelési szempontok mérlegelése alapján a legkedvezőbb ajánlatot tette, így ezt követően kerül sor az ajánlatkérő és az ajánlattevő között az ajánlatban foglaltaknak megfelelően a szerződés megkötésére.

4.1. A közbeszerzési jogsértések szankciói

A büntetőjog ultima ratio jellegére tekintettel a közbeszerzési eljárásokban történő jogsértések csak akkor pönalizálhatóak büntetőjogi eszközökkel, ha a megvalósított cselekmény beleillik a Büntető Törvénykönyv valamely törvényi tényállásába. Egyéb esetben a közbeszerzési jogsértéseket a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) állapítja meg eljárása során, melyről határozattal dönt. A közbeszerzési jogsértésre válaszul adott jogkövetkezményeket a Kbt. 165. §-ának 3.) bekezdése⁴² szabályozza, eszerint jogsértés esetén a Közbeszerzési Döntő Bizottság;

- a) a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt az e törvénynek megfelelő eljárásra, illetve az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti;
- b) megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg;
- c) elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését;
- d) bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

A törvény részletesen felsorolja, hogy milyen bűncselekmények elkövetése esetén kerül kizárásra a jogi személy az eljárásban való indulástól. Ebbe a kategóriába tartoznak a korábbi és a jelenlegi Btk. szerint büntetendő korrupciós bűncselekmények is. A kizáró okok sajátossága, hogy azt az ajánlatkérő minden közbeszerzési eljárás alkalmával köteles alkalmazni az ajánlattevőkkel szemben.

⁴²Kbt.165.§ 3) bekezdése

5. Korrupciós bűncselekmények a közbeszerzések tükrében

Alaptörvény 38. cikkének (4) bekezdésében⁴³, valamint a 39. cikk (2) bekezdésében⁴⁴ foglaltak szerint a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Fontos kiemelni, hogy a közbeszerzési eljárás célja, a közpénzek ésszerű felhasználása, átláthatóságának, széleskörű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása⁴⁵.

A köznyelvben a korrupció jelenségét gyakran említik egy lapon a közpénzek diszfunkcionális elköltésével és a verseny hiányával. A közbeszerzések az OECD kutatásai szerint⁴⁶ országtól függetlenül a legnagyobb korrupciós kockázattal rendelkező kormányzati eljárások közé tartoznak. Az OECD által kiadott, közbeszerzésekkel összefüggő korrupciós kockázatokról szóló ajánlásában kifejtésre került, hogy az integritás, az átláthatóság, az eljárásokban érintettek proaktivitásának növelése, további piaci szereplők hozzáféréseinek növelése, az elektronikus közbeszerzési rendszerek fejlesztése, valamint az eljárások magas fokú felügyelete és ellenőrzése elősegítheti a szegmensben előforduló korrupciós kockázatok visszaszorítását.⁴⁷ Fontos megjegyezni, hogy közbeszerzések területe azért „különleges” és a korrupció szempontjából kifejezetten érzékeny terület, mivel itt a közszféra a magánszféra által nyújtott szolgáltatások megrendelőjeként, nem pedig a szolgáltatás nyújtójaként jelenik meg.

Ahogy a Gazdasági Versenyhivatal a közbeszerzésekről és kartellekről szóló oktatási anyagában⁴⁸ is kifejtette, korrupcióról a közbeszerzési verseny korlátozásának tekintetében akkor beszélhetünk, amikor az ajánlatkérői oldal egyik szereplője és az ajánlattevő(k) szereplői egymással összejátszanak. Tehát a közbeszerzési korrupcióban résztvevő ajánlatkérői oldalon megjelenő valamely szereplő a korrumpálás kezdeményezője és célpontja is lehet.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezete foglalkozik a korrupciós bűncselekmények szabályozásával. A továbbiakban a vesztegetés és vesztegetés elfogadását, a hivatali vesztegetést és a hivatali vesztegetés elfogadását, valamint a befolyással üzérkedés

⁴³Magyarország Alaptörvénye 38. cikk (4) bekezdés

⁴⁴Magyarország Alaptörvénye 39. cikk (2) bekezdés

⁴⁵Fővárosi Ítéltábla 2.Kf. 27.232/2007/14. sz. ítélete

⁴⁶DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária: *A korrupció elleni harc Magyarországon az OECD jelentéseinek tükrében*. Antikorrupció és közszolgálati integritás Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, 2015. 49-68.

⁴⁷OECD, Preventing Corruption in Public Procurement, 2016. letöltés ideje: 2024. november 8. <https://bit.ly/3D9EogX>

⁴⁸A Gazdasági Versenyhivatal által kiadott oktatási anyag az ajánlatkérők lehetőségeiről a közbeszerzési kartellek felderítésének segítésére (2016. októberi frissítésű változat) letöltés ideje: 2024.10.10. <https://bit.ly/3AjCCsH>

törvényi tényállásait elemzem, majd a közbeszerzések során potenciálisan előforduló magatartásokkal összefüggésben értelmezem.

5.1. Vesztegetés⁴⁹ és vesztegetés elfogadása⁵⁰

A védett jogi tárgy aktív és a passzív vesztegetés tekintetében egyaránt a közélet, a gazdasági és társadalmi kapcsolatok tisztasága. A bűncselekmények elkövetési tárgya⁵¹ a jogtalan előny, mely lehet akár vagyoni, személyes, vagy erkölcsi jellegű juttatás, aminek célja, hogy az elkövetőt a bűncselekményt megelőző helyzetéhez képest, kedvezőbb státuszba juttassa. A vagyoni előny lehet akár kölcsön, hitel, vagy a tartozás elengedése, a személyes természetű előnyök körébe tartozhat például a visszterhes jogügylet megkötése, munka, kereseti lehetőség biztosítása, valamint a szexuális kapcsolat is. Fontos kiemelni, hogy a társadalmi szokásoknak megfelelő előny, például üzleti ebéd, a megbeszélés alatti szokásos mértékű vendéglátás, valamint a szokásos mértékű ajándék adása nem esik a korrupció körébe. A Közbeszerzési Etikai Kódex⁵² kiemeli, hogy a közbeszerzési eljárások folyamata alatt jogszerű, hogy az ajánlatkérő és az eljárásban résztvevő gazdasági szereplők kötött szakmai kapcsolat szövődjön, és ennek keretein belül a piaci szereplők bizonyos mértékű ajándékokat juttassanak az ajánlatkérő részére, azonban ez minden alkalommal felvetheti a korrupciós kapcsolat kialakulásának lehetőségét, így érdemes mindkét félnek tartózkodnia az ajándékozás és annak elfogadásának lehetőségétől.

Az aktív gazdasági vesztegetés elkövetési magatartása az előny adása, valamint az előny ígérete. Lényeges, hogy az előny jogtalan mivolta összhangban álljon az elkövető tevékenységével.

Amennyiben az eljárás lefolytatása során az ajánlattevő részére vagy érdekében eljáró személy jogtalan előnyt ad vagy ígér a szervezet részére, vagy rá tekintettel az érdekében eljáró személy részére azért, hogy köteleességét megszegje, a vesztegetés büntette megvalósul.

⁴⁹A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 290. § (1) bekezdése szerint, Aki gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személynek vagy rá tekintettel másnak azért ad vagy ígér jogtalan előnyt, hogy a köteleességét megszegje, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁵⁰ A Btk. 291. § (1) bekezdése szerint, Aki gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében végzett tevékenységével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy a jogtalan előnyt vagy ennek ígérését elfogadja, illetve a rá tekintettel harmadik személy által kért vagy harmadik személynek adott vagy ígért jogtalan előny kérőjével, vagy elfogadójával egyetért, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő

⁵¹ BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: *Büntetőjog II. Különös Rész.* Budapest, Orac Kiadó, 2023. 512.

⁵² Közbeszerzési Hatóság: Közbeszerzési Etikai Kódex letöltés ideje: 2024. július 23.

<https://bit.ly/3CcT0LT>

A bírói gyakorlat⁵³ szerint a vesztegetés törvényi tényállásában szereplő, gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenykedő személy nemcsak az adott szervezet alkalmazottját foglalja magába, hanem azokat is, akik munkaviszonyra jellemző sajátosságokat mutató jogviszonyban végzik tevékenységüket.

A passzív vesztegetés bűncselekménye a jogtalan előny kérésével, elfogadásával vagy ígéretének elfogadásával válik befejezetté, miközben a jogtalan előny megszerzése végett tanúsított kötelességszegés minősítő körülményként értékelendő⁵⁴.

Costopulos Orestis⁵⁵ szerint a jogtalan előny fogalmi körébe beletartozik az is, ha egy területen – például út- és ingatlanépítéseknel – ugyanazok az ajánlattevők rendszeresen megjelennek a közbeszerzési eljárásokban, és egymás között megállapodnak a nyertes személyéről, hogy a következő alkalommal a másik ajánlattevő nyerjen, ezt a jelenséget körbenyerésnek nevezzük. Az ilyen megállapodások torzítják a verseny tisztaságát, és kartellbűncselekményt valósítanak meg. Amennyiben a tényállás egyéb feltételei is fennállnak, a vesztegetés és a vesztegetés elfogadása is megvalósulhatnak a kartellbűncselekmény mellett, mivel a két bűncselekmény alaki halmazata valós.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a büntetőeljárás során az ügyészség célja elsősorban a passzív vesztegető felelősségre vonása, mivel a védett jogi tárgyra – azaz a közélet tisztaságára – veszélyesebb magatartást fejt ki, arra tekintettel, hogy a korrumpáló magatartással alapjaiban rengeti meg a közhatalom gyakorlásának tisztaságába vetett bizalmat, továbbá ezáltal az elkövetőről feltételezhető, hogy már korábban is fejtett ki ilyen magatartást, illetve a jövőben is fog. Ezzel szemben az aktív vesztegető gyakorta csak alkalom szülte elkövető, azaz előfordul, hogy kiszolgáltatott helyzete miatt került bele a korrupciós viszonyba, ezért a bűnüldözés érdeke és hatékonyságának szem előtt tartása végett előfordulhat, hogy a vele való együttműködés eredményes vádemeléshez vezet az aktív vesztegetővel szemben.⁵⁶

Amennyiben valamely ajánlattevő jogtalan előnyt ajánl azért, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás feltételeit, vagy a megvalósítandó projekt tekintetében a műszaki tartalmat a jogtalan előnyt ígérő ajánlattevő igényeihez igazítsa, vagy azért, hogy az ajánlata pozitív elbírálásban részesülhessen, aktív vesztegetés kísérlete valósul meg. Abban az esetben is megvalósul az aktív vesztegetés kísérlete, ha az ajánlattevő jogtalan előnyért cserébe arra kéri az ajánlatkérői oldalon

⁵³EH 2012.11.B28:Kúria Bfv. II. 1.395/2011.határozata vesztegetés vétsége tárgyában. <https://jogkodex.hu/doc/6907275>

⁵⁴BELOVICS – MOLNÁR – SINKU i.m. 512.

⁵⁵Costopulos ORESTIS: A közbeszerzés büntetőjogi kapcsolata. *Ügyészek Lapja*, 29. évf., 2022. 5 – 6.sz., 5 – 26. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=3981>

⁵⁶A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2023. évi tevékenységéről. i.m. 32.

a közbeszerzési eljárásban érintett egyik munkatársat, hogy részére az eljárással összefüggésben lényeges információt hozza az ajánlattevő tudomására.⁵⁷

Vesztegetés bűncselekményét valósította meg továbbá honvédségi török beszerzésének tárgyában kiírt közbeszerzés körében az a minisztériumi főosztályvezető és minisztériumi alkalmazott, akik előre megállapodtak az ajánlattevővel, hogy az ő ajánlata lesz a nyertes, amennyiben az árajánlatban feltüntetett összeg mintegy 8%-át visszakapják tőle. Az ügy tárgyát képező tényállás szerint, a minisztériumi alkalmazott közreműködött a közbeszerzési eljárás előkészítésében, a műszaki leírás elkészítésében, valamint a bírálóbizottság tagja is volt. A közbeszerzési eljárásban két ajánlattevőtől érkezett ajánlat. Végül az a gazdasági társaság lett a nyertes, aki bruttó 31 850 000 Ft értékben készítette el a töröket. A minisztérium munkatársa az elkészített töröket és a bruttó összegről szóló számlát átvette a jogi személy képviselőjétől, majd a minisztérium főosztályvezetőjéhez fordult annak ügyében, hogy a nyertes gazdasági társaság ügyvezetője, megállapodásuknak megfelelően kész lenne átadni részükre a szerződés nettó értékének 8%-át, amely e tekintetben hozzávetőlegesen 2 000 000 Ft-ot jelentett. A főosztályvezető és a minisztériumi munkatárs megegyeztek abban, hogy elfogadják a pénzt, és ezt követően az összeget megfelelezi. A minisztériumi munkatárs ezt követően találkozót beszélt meg az ügyvezetővel, mely találkozó alkalmával jelöletlen, fehér borítékban az ügyvezető legalább 2 000 000 Ft-ot adott át a minisztérium munkatársának, majd ezt követően a munkatárs pedig a főosztályvezető részére ebből az összegből legalább 1 000 000 Ft-ot tartalmazó borítékot adott át, és a maga részére legalább ennyi pénzt tartott meg. A büntetőeljárás során a minisztériumi munkatárs bűnösségét tagadta, egyedül abban ismerte el bűnösségét, hogy ő volt a két személy közötti kézbesítő, ezzel szemben a minisztériumi főosztályvezető teljeskörű beismerő vallomást tett, megbánó magatartást tanúsított, elismerte meggondolatlanságát, valamint a részére juttatott összeget ügyvédi letétbe helyezte. A bíróság első és másodfokon is bűnösnek mondta ki a két terheltet, a minisztériumi főosztályvezetőt vesztegetés büntetnének elkövetésében⁵⁸, a minisztériumi munkatárs cselekményét pedig felbujtóként elkövetett vesztegetésként⁵⁹ értékelte. Egyes szerzők⁶⁰ a piaci gyakorlatra hivatkozva kiemelték, hogy a megoldás, melynek keretein belül az ajánlattevő rávette az általa lefolytatott közbeszerzési eljárás nyertes ajánlatot tett gazdasági szereplőjét arra, hogy az elnyert összegből egy bizonyos hányadot juttassanak vissza,

⁵⁷Gazdasági Versenyhivatal: Kartellgyanús Közbeszerzés? Az ajánlatkérők lehetőségei a kartellek kiszűrésére és megelőzésére. 2015. május 24. letöltés ideje: 2024.október.10.
https://www.gvh.hu/data/cms1036313/KARTELL_ajanlatkeroknek_2017_05_24.pdf

⁵⁸Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 252. § (1) bekezdése

⁵⁹Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 252. § (1) bekezdése

⁶⁰FÜZESI i.m. 219.

elavult lett, mivel a bemutatott jogellenes megoldás nem engedett nagy mozgásteret a túlárzásnak, amellyel a lehető legnagyobb haszon maximalizálására törekedtek volna, továbbá ezáltal kevesebb vagyoni előny jutott a nyertes ajánlattevőnek, így kikopott a gyakorlatból, csak ritkán alkalmazzák a korrumpáló közbeszerzési szereplők.

5.2. Hivatali vesztegetés⁶¹ és hivatali vesztegetés elfogadása⁶²

A Közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 5. §-a alapján köteles beszerzéseit közbeszerzési eljárásban lefolytatni a minisztérium, a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv, valamint az állam, a költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyek. Ebből a felsorlásból az látható, hogy hivatalos személyek (is) részt vehetnek a közbeszerzési eljárásokban, illetve annak előkészületi folyamataiban, így fokozott a veszély abban a tekintetben, hogy a hivatali vesztegetés és a hivatali vesztegetés elfogadása bűncselekmények is előfordulhatnak az eljárások során.

A bűncselekmény (1) bekezdés szerinti elkövetési magatartása⁶³ a jogtalan előny adása vagy ígérete a hivatalos személynek, működésével összefüggésben, mely előny adásának célja a hivatalos személy befolyásolása.

A bírói gyakorlat szerint a hivatalos személyi minőség megállapításához az szükséges, hogy az államigazgatási vagy önkormányzati szervnél dolgozó személy tevékenysége az adott szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozzon, valamint az, hogy az adott szervet jogszabály feljogosítsa vagy kötelezze ennek a tevékenységnek az elvégzésére.

A jogtalan előny fogalma ebben a bűncselekmény tekintetében is ugyan az, mint a már fent kifejtett vesztegetés törvényi tényállásában. Azonban az aktív hivatali vesztegetés esetében különös figyelmet kell fordítani a befolyásolási szándék vizsgálatára, mivel a közbeszerzési

⁶¹Btk. 293. § (1) bekezdése szerint, aki hivatalos személyt a működésével kapcsolatban neki vagy rá tekintettel másnak adott, vagy ígért jogtalan előnnyel befolyásolni törekszik, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁶²Btk. 294. § (1) bekezdése szerint, az a hivatalos személy, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, a jogtalan előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve a rá tekintettel harmadik személy által kért vagy harmadik személynek adott vagy ígért jogtalan előny kérőjével, vagy elfogadójával egyetért, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁶³BELOVICS – MOLNÁR– SINKU i.m. 514.

eljárás lezárása után adott előny bűncselekményt valósíthat meg, ha az az ajánlattevő a hivatalos személy tevékenységének befolyásolása céljából adja azt⁶⁴. Ha az előnyt utólagosan nyújtják, és ez nem a hivatalos személy befolyásolására irányul, akkor nem valósul meg bűncselekmény⁶⁵. Ugyanakkor a hivatalos személy általi elfogadás – még a hatósági működés befejezése után is – mindig passzív vesztegetésnek minősül, ezáltal bűncselekmény.

Egyes szerzők rámutattak⁶⁶, hogy mind az aktív, mind a passzív hivatali vesztegetés megvalósulhat a közbeszerzési eljárás során, az előkészítés során, valamint az eljárás további szakaszaiban is. Ugyanis előfordulhat, hogy egy közbeszerzési pályázat kiírása jogtalan előny adásának vagy elfogadásának eredménye, továbbá az is előfordulhat, hogy egy jövőbeni közbeszerzés elnyerése érdekében történik vesztegetés.

5.3. Befolyással üzérkedés⁶⁷

A befolyással üzérkedés védett jogi tárgya egyrészt a közélet tisztasága, másrészt pedig a hivatalos személyek és a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében eljáró személy befolyásolástól mentes döntése. A többi korrupciós bűncselekményhez hasonlóan a védett jogi tárgy e tekintetben is a jogtalan előny. A bűncselekmény elkövetési magatartása úgy valósítható meg, ha valaki arra hivatkozással, hogy hivatalos személyt befolyásol maga vagy más számára jogtalan előnyt kér.

Fontos kiemelni, hogy a befolyással üzérkedés egyik kulcsa a befolyásolás, amely az elkövető részéről olyan tudatos ráhatást jelent a hivatalos személyre nézve, amelynek keretein belül még az eljárása előtt olyan belátásra bírja, hogy ne csak kizárólag feladatainak megfelelően, előírás szerint járjon el, hanem olyan szempontok figyelembevételével, amelyek a döntés meghozatalakor érvényesülhetnek.⁶⁸ Ebben az esetben az elkövető befolyása, amelyre cselekménye során hivatkozik valóságos és színlelt is lehet, a lényeg, hogy az „ügyfél” a befolyást létezőnek higgye. A befolyással üzérkedés hivatalos személlyel és gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében is elkövethető.

⁶⁴ ORESTIS: i.m. 5 – 26.

⁶⁵ BELOVICS – MOLNÁR – SINKU i.m. 514.

⁶⁶ ORESTIS: i.m. 5 – 26. 5 – 26.

⁶⁷ Btk. 299. § (1) bekezdése szerint, aki arra hivatkozással, hogy hivatalos személyt befolyásol, a maga vagy más számára jogtalan előnyt kér, a jogtalan előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve a rá tekintettel harmadik személy által kért vagy harmadik személynek adott vagy ígért jogtalan előny kérőjével, vagy elfogadójával egyetért, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁶⁸ BELOVICS – MOLNÁR – SINKU i.m. 532-533.

Így Costopulos Orestis szerint⁶⁹ előfordulhat, hogy egy közbeszerzési eljárás során a befolyásolás hatására egy hivatalos személy a bűncselekmény elkövetője és annak „ügyfele” érdekében az adott eljárásban számukra kedvezően döntsön.

6. Egyéb közbeszerzési versenyt szűkítő magatartások, amelyek a korrupció melegágyai lehetnek

A közbeszerzési eljárások integritása és a tisztességes piaci verseny jelenléte nélkülözhetetlen fontosságú egy ország gazdasági fejlődése és a közpénzek hatékony felhasználásának szempontjából. Az egyajánlatos közbeszerzések – azaz amikor az eljárások során egyetlen beérkezett ajánlat van – a gazdasági verseny hiányára utalnak, ezáltal bizonyos esetekben arra engednek következtetni, hogy az adott közbeszerzés szándékosan arra az egy gazdasági társaságra lett „szabva”. Az ilyen versenyfeltételeket szűkítő közbeszerzési eljárások hosszútávon alááshatják a közbeszerzésekbe, a közintézményekbe, valamint a tisztességes piaci versenybe vetett bizalmat, ezzel csökkentve a gazdasági fellendülést, az innovációk kibontakozását, valamint a kis- és középvállalkozások ellehetetlenüléséhez vezethet. A Magyarország ellen folyó kondicionalitási eljárás keretein belül is nehezményezte az Európai Bizottság az egyajánlatos közbeszerzések magas számát, valamint a Kbt. 115. §-ában foglalt „meghívásos” alapon működő közbeszerzések lebonyolítását, így Magyarország Kormánya ígéretet tett arra, hogy a Kbt. 115.§ szakasz alapján lefolytatott eljárások számát, illetve az egyajánlatos közbeszerzéseket visszaszorítja, és ennek megvalósítására életre hívta a 2024-2025 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiát, valamint a egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Kormány rendeletet. Kockázatot jelenthetnek továbbá az ajánlattételi határidők is, mivel a túl rövid határidő esetén az ajánlattevőknek szűk időkeret alatt kell minőségi ajánlatot készíteni, így azok ajánlattevők, akik esetlegesen valamely többlet információval rendelkeznek e tekintetben is előnyt élveznek a többi ajánlattevővel szemben. A túl hosszú határidők is kockázatot jelenthetnek abból a szempontból, hogy a hosszú ajánlattételi folyamat során az ajánlattevőknek nagyobb esélye van az összejátszásra.⁷⁰

⁶⁹ ORESTIS: i.m. 5 – 26.

⁷⁰ Aly ABDOU - Olivier BASDEVANT - Elizabeth DAVID-BARRETT - Mihaly FAZEKAS: "Assessing Vulnerabilities to Corruption in Public Procurement and Their Price Impact, *IMF Working Papers* 2022, 094 (2022), A001. letöltés ideje: 2024. november 9. <https://doi.org/10.5089/9798400207884.001.A001>

6.1. Egyajánlatos közbeszerzések

Ahogy már kifejtésre került Magyarország Kormánya annak érdekében, hogy teljesítse a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervében az unió felé vállalt célokat, amely magában foglalja többek között az egyajánlatos közbeszerzések arányának 15% alá csökkentését, 2022. március 15-én hatályba léptette az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletet. A jelenség kiküszöbölésére azért van szükség, mivel a közbeszerzési verseny hatékonyságát elsősorban az ajánlattevők száma mutatja meg kiválóan. Az egyajánlatos közbeszerzések fogalmi körébe beletartoznak mindazon közbeszerzési eljárások alkalmával megkötött szerződések, melyek során csupán egy gazdasági társaság nyújtott be ajánlatot, melynek eredményeképpen el is nyerte a közbeszerzést.⁷¹ Ezért is hordoz magában számos korrupciós kockázatot, amikor olyan közbeszerzési kiírás kerül közzétételre, amely kevés, vagy kizárólag egy ajánlat beérkezését eredményezi. Ezekben az esetekben a kevés számú benyújtott ajánlat miatt értelemszerűen csökken az ellenérdekű felek száma, és kevesebben fogják megtámadni a nyertes ajánlatot, ráadásul a kevés számú ajánlattevő esetén nagyobb az esély az ajánlattevők összejárására⁷². Véleményem szerint nem csak korrupciós kockázatot rejthet magában az eljárás során egy ajánlat, hanem kartellek mögöttes működésére is gyanakodhatunk, mivel előfordulhat, hogy az ajánlattevők megállapodnak abban, ki melyik közbeszerzésen indul, és ki melyik közbeszerzésen tartózkodik az ajánlattételtől, mely magatartások betartását később, egymás között honorálják.

6.2. Versenyfeltételeket szűkítő közbeszerzési kiírások

A közbeszerzési eljárás során alapvetően az ajánlatkérő feladata az, hogy megfelelően előkészítse, dokumentálja a kiírást, elkészítse a szerződéstervezetet, a felhívást elkészítse és közzé tegye, a beérkezett ajánlatokat áttekintse, majd elbírálja, ezt követően szerződést kössön a győztes ajánlattevővel. Ahhoz, hogy a folyamat megvalósulhasson szükséges az, hogy az ajánlatkérő előzetes piacfelmérést végezzen annak érdekében, hogy beható ismeretet szerezzen az adott piacon előforduló viszonyokról, termékekről, szereplőkről, valamint árazási technikákról, ezáltal szakszerűen lebonyolíthatja az általa kiírni tervezett közbeszerzési eljárást. Ezzel szemben az

⁷¹A Miniszterelnökség által kiadott útmutató az egyajánlatos közbeszerzések elkerülését segítő módszerekről és gyakorlatokról. letöltés ideje: 2024. október 10. <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1099154>

⁷²A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia. letöltés ideje: 2024. május 30. <https://bit.ly/3AwGzu2>

ajánlattevőnek ahhoz, hogy jogszerűen járjanak el, ismerniük kell a közbeszerzési eljárások specifikumjait, határidőit, valamint a benyújtandó dokumentumok listáját. Fontos kiemelni, ha az valamely ajánlattevő anyagi előnyt kínál az ajánlatkérő közbeszerzési eljárásban érintett munkatársa részére annak érdekében, hogy az ajánlattevőre nézve hasznos információt hozzon a tudomására, így a korrupciós deliktum megvalósítása miatt büntetőjogi felelősségre vonásra is sor kerülhet. Előfordulhat azonban olyan eset is, hogy az ajánlatkérői oldalon a jogtalan előny hatására versenyszűkítő módon határozza meg a közbeszerzési eljárás feltételrendszerét, ezzel kizorítva a többi versenytársat a közbeszerzési versenyből, így a büntetőjogi jogsértés mellett megvalósulhat a közbeszerzési jogsértés is⁷³.

6.3. A Kbt. 115. § szerinti beszerzési eljárás

A Kbt. 115. §-a⁷⁴ lehetőséget nyújt arra, hogy a 300 millió forint becsült értéket el nem érő építési beruházások esetén az ajánlatkérő csak az általa erre felhívott vállalkozások nyújtsák be ajánlataikat, mely eljárás akkor is szabályos lesz, ha ennek kizárólag egy vállalkozás tesz eleget. A hivatkozott szabályozás 2021. február 1-én lépett hatályba, és a korábbi szabályozási keretekhez képest szigorúbb szabályokat határoz meg. A korábbi jogszabályi rendelkezés kizárta a jogszabályhely alkalmazhatóságát abban az esetben, ha a beszerzés európai uniós pénzalapból került finanszírozásra és Magyarország határain átnyúló beruházást érintett. A jelenlegi szakasz olyan tekintetben szigorúbb, hogy a jogalkotó kizárja a Kbt. 115. §-ának alkalmazását abban az esetben, ha a projekt európai uniós forrásból kerül finanszírozásra, így már nem kell konjunktív feltételeknek fennállnia ahhoz, hogy a 115. § ne legyen alkalmazható. Az Európai Bizottság C (2019) 3452 final sz. határozatában⁷⁵ kifejtette, hogy a statisztikák alapján az ismertetett eljárási mód alkalmazásának esetében a helyi kis- és középvállalkozások nem lettek jobban nyertesek, mint a nyílt eljárásnak, továbbá számottevő időmegtakarítás sem volt a jogszabályhely alkalmazása esetén észlelhető, valamint az eljárás átláthatóságának veszélyeit is magában rejti, mivel a nyilvánosság mellőzésével lefolytatott eljárás és a közbeszerzés indoklás nélküli odaítélése veszélyezteti a gazdasági versenyt. A jogszabályt érintő másik módosítás a

⁷³A Gazdasági Versenyhivatal és a Közbeszerzési Hatóság közös iránymutatása a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatban. 2023. letöltés ideje: 2024.06.10. <https://bit.ly/3AxZswD>

⁷⁴ Kbt. 115. §

⁷⁵Az Európai Bizottság C (2019) 3452 final sz. határozata: Az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról. letöltés ideje: 2024.október 15. <https://bit.ly/48DYITI>

minimumkövetelmények meghatározásával volt kapcsolatos abban a tekintetben, hogy ez szintén kizárásra került a jogalkotó által a jelenlegi szabályozási keretben.

A szakasz alkalmazása magában hordozza azt a kockázatot, hogy az ajánlatkérő csak bizonyos, általa szimpatikusnak vélt vállalkozásoknak küldje meg az ajánlattételi felhívását, azonban ez a piaci verseny torzítását, valamint a piaci szereplők, és az ajánlatkérők közötti előzetes – jogellenes – megállapodásokat, továbbá jogtalan előnyért cserébe eljárások befolyásolását, valamint a kartellbűncselekmény kialakulását eredményezheti.

7. Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban

A fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát érintő bűncselekmények a Btk. XXXIX. fejezetében találhatók, azonban ezek közül is számunkra a Btk. 420. §-ában⁷⁶ szabályozott versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban című deliktum, azaz az úgynevezett kartellbűncselekmény a lényeges. A bűncselekményt elsőként a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyéb törvények módosításáról szóló 2005. évi XCI. törvény 14. §-a emelte be a Büntető Törvénykönyvbe, és ezt követően a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvény lényegében a korábbi szabályozást átemelve jeleníti meg továbbra is a tényállást. A törvény miniszteri indoklása⁷⁷ szerint a bűncselekmény jogi tárgya a „a pénzügyi támogatások rendszerének törvényes működése, a közpénzek, a költségvetési források átlátható, tisztességes és haszonelvű felhasználásának védelme, valamint a verseny szabadsága, a szabadpiac korlátozástól mentes működése”, azonban kiemelendő, hogy a bűncselekmény valódi jogi tárgya csupán a közbeszerzési és koncessziós eljárásokban kialakuló verseny védelme. Mivel a közbeszerzések jogi szabályozása korábban már bemutatásra került, a könnyebb értelmezés érdekében ismertetném a koncesszió fogalmát is. A koncessziós szerződéseket általában állam vagy a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenységek gyakorlásának időleges átengedése érdekében kötnek.⁷⁸ A koncessziós szerződés megkötésére az állam vagy önkormányzati szerv pályázatot köteles kiírni, melynek menete a közbeszerzési eljárás mintájára zajlik. A bűncselekmény elkövetési magatartásait tekintve igazodnak a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény rendelkezéseivel. Az (1) bekezdésbe ütköző elkövetési magatartás vonatkozhat árak és egyéb szerződési feltételek rögzítésére, a piac felosztására irányuló megállapodásra, illetve más összehangolt magatartás tanúsítására, a (2) bekezdésben megjelenő elkövetési magatartások

⁷⁶Btk. 420. §

⁷⁷ 2012. évi X. törvény miniszteri indoklása

⁷⁸ Koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 1. §

pedig a vállalkozások egyesülete, a közttestület, az egyesülés és más hasonló szervezet döntésének meghozatalában részvétellel valósul meg. Számos szerző szerint a bemutatott bűncselekmény keretdiszpozícióként jelenik meg a törvényi szabályozásban, melyet más, ágazati jogszabályok töltenek meg tartalommal, úgy, mint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény, továbbá a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény, valamint a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény. Azonban Molnár Erzsébet szerint⁷⁹ a kartellbűncselekmény bűncselekmény nem esik a klasszikus keretdiszpozíciók körébe, mivel a jogalkotó által a törvényi tényállásban meghatározásra kerültek az elkövetési magatartások, és nem az ágazati jogszabályokban foglalt magatartások megszegése eredményezi a büntetőjogi felelősségre vonást. Ennek megfelelően a bűncselekmény eredménybűncselekmény, azaz a törvényi tényállás kimerítése akkor lesz befejezett, amikor megvalósul a verseny korlátozása a közbeszerzési vagy koncessziós eljárásokban. Ahogyan már fentebb is említettem, az ismertetett bűncselekményt röviden kartellbűncselekménynek is szokták nevezni, és ennek vizsgálata során két csoportot különböztethetünk meg. A vertikális kartellek a piac különböző szintjein működő vállalkozások megállapodásával jönnek létre, ezzel szemben a horizontális kartellek az egymással egy szinten lévő versenytársak közötti megállapodás megkötésével jön létre. Fontos kiemelni, hogy büntetőjogi szempontból a horizontális kartell a lényeges, mivel a jogalkotó kizárólag ezt rendeli büntetni. A vertikális kartellt megvalósító felek a piacon nem egymás versenytársai, így a verseny korlátozását sem tudják büntetőjogi szempontból megvalósítani⁸⁰. A kartellek jellemzői közé tartozik továbbá, hogy azok vésztvevői a megállapodást konspiratíván, a külvilág elől leplezetten működtetik. Ahogyan arra a Gazdasági Versenyhivatal oktatási anyagában⁸¹ is rámutatott, nem minden kartell áll szoros kapcsolatban a korrupcióval, és nem minden korrupciós tevékenység eredményez kartellt.

Kiemelném továbbá, a büntetőjogi és versenyjogi szabályozás közötti lényeges különbséget, miszerint a büntetőjog e deliktum tekintetében nem a jogi személyeket kívánja pönalizálni, hanem az ezeket működtető, természetes személyeket, ezzel szemben a versenyjogi szabályozás, és a Gazdasági Versenyhivatal bírságolási gyakorlata – a kartellek tekintetében – a jogi személyek

⁷⁹MOLNÁR Erzsébet: A kartellmagatartások büntetőjogi szankcionálásának kriminálpolitikai vizsgálata. *Gazdasági Versenyhivatal Versenytükror Kiadvány* 2019. évi I. szám. 29. https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/20876/1/Kartelltanulmany_ME.pdf

⁸⁰SZABÓ Zsolt Tibor: Egy új törvényi tényállás szükségességéről: avagy a versenyt korlátozó megállapodás a közbeszerzési és a koncessziós eljárásban bűncselekmény margójára Debrecen, *University of Debrecen Pro Futuro (Debrecen. Online)*, 2019/12. 99. <https://ojs.lib.unideb.hu/profuturo/article/view/3872/5177>

⁸¹A Gazdasági Versenyhivatal által kiadott oktatási anyag az ajánlatkérők lehetőségeiről a közbeszerzési kartellek felderítésének segítésére (2016. októberi frissítésű változat) letöltés ideje: 2024.10.10. <https://bit.ly/3AjCCsH>

szankcionálását részesíti előnyben.

Ahogy Sinku Pál⁸² tanulmányában rámutatott a kartellek tipológiáját tekintve megkülönböztetünk árkartelleket, információkartelleket, értékesítő kartelleket, kvótakartelleket, valamint beszerző- és piacfelosztó kartelleket.

- Az árkartell megalakulása során a vállalkozások egyeztetik egymással eladási és beszerzési áraikat.
- Információkartell esetén a versenytársak üzleti titkokat, információkat osztanak meg egymással, amely segítségével a tiszta verseny helyzetben adott bizonytalanságot mérsékelik.
- Értékesítő kartell esetén a versenytársak egymás között a piac felosztására törekszenek, ezzel előidézve azt, hogy más – a megállapodásból kihagyott – vállalkozások piaci hozzáférését korlátozzák.
- A kvótakartell esetén, nevéből is kitűnően a felek abban állapodnak meg, hogy gyártó és forgalmazó kapacitásukat korlátozva, általuk előre meghatározott és egyeztetett limit erejéig állítják elő szolgáltatásaikat.
- A beszerzési kartell során pedig a versenytársak megegyeznek abban, hogy milyen fogyasztói kört zárnak esetlegesen ki az adott szolgáltatáshoz való hozzáférésből, ennek elérése érdekében pedig beszerzési forrásaikat egymás között felosztják.

A kartellek résztvevői esetében lehetőség van az engedékenységi politika gyakorlására. Az engedékenységi politika a versenykorlátozó magatartások eredményesebb felkutatását eredményező, játékelméletet alapul vevő módszer, mely a jogsértés feltárása esetén a szankciók (részben) elengedésével kecsegtet, ezzel elérve a jogellenes megállapodásban részes felek közötti bizalomvesztést, és a kartellmegállapodások mielőbbi felderítését. Az engedékenységi politika gyakorlása során a hatóság aktívan feltárja a kartelleket és azok működését, emellett pedig súlyosan szankcionálja azokat, ezzel előidézve a kartell megállapodásban részes felekben a szankcióktól való félelmet. E mellett a hatóság aktívan kommunikálja, hogy azon kartellek esetében, amelyekről még nincs tudomása, az első bejelentőt érintő szankciók alól mentességet biztosít. A kialakult gyakorlat alapján a kartellben résztvevő vállalkozások versengéséhez vezet a tekintetben, hogy ki jelenti be elsőként a jogsértés tényét a hatóság előtt.⁸³

A jogalkotó kriminálpolitikai megfontolásból lehetővé tette, hogy az (1)-(3) bekezdésbe ütköző

⁸²SINKU Pál: XV. A kartellbűncselekmény. In: HOLLÁN Miklós – BARABÁS Andrea Tünde: *A negyedik magyar büntetőkódex – régi és újabb vitakérdései*. Budapest, MTA TK JTI–OKRI, 2017. 259–260.

⁸³BELOVICS – MOLNÁR – SINKU i.m. 1008-1009.

bűncselekmény elkövetője, amennyiben hatóság tudomás szerzése előtt a bűncselekmény elkövetését bejelenti, valamint az elkövetés körülményeit a hatóság előtt feltárja törvényben meghatározott feltételek esetén akár büntethetőségi akadályt, büntethetőséget megszüntető, valamint a büntetés korlátlan enyhítését alkalmazhassa az elkövetővel szemben⁸⁴. Fontos kiemelni, hogy kartellmegállapodás miatt verseny-, illetve pénzügyi felügyeletet ellátó hatóság, valamint közbeszerzési ügyekben jogorvoslatot eszközölő szervek előtt – azaz a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Nemzeti Bank és a Közbeszerzési Döntőbizottság – zajló eljárásokra is kiterjeszthető a rendelkezés, azonban az engedékenységi politika nem automatikus abban az esetben, ha a kartellról csak a nyomozóhatóságnak tesznek bejelentést, szükséges az engedékenységi politika alkalmazhatóságához a Gazdasági Versenyhivatal előtti – a büntetőjogi felelősséggel terhelt személy által – tett bejelentés, és a működésre vonatkozó teljes feltárás.⁸⁵ Fontos kiemelni, hogy amennyiben a közbeszerzési vagy koncessziós pályázat megvalósítója köt (1) bekezdés szerinti megállapodást, vagy a (2) bekezdésben foglalt magatartást tanúsít, amennyiben azt korrupcióval összefüggő előnyért cserébe teszi, a Btk. 291. § (1)-(3) bekezdésébe ütköző, önálló intézkedésre jogosult által – kötelelességzegéssel – elkövetett gazdasági vesztegetésnek is minősülhet. Mivel a vesztegetés elfogadása és a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban deliktumok tényállásai, illetve a jogtárgysértés sem megegyező, így a két bűncselekmény alaki halmazata valóságos lehet.⁸⁶

8. Közbeszerzések során előforduló kartellek és a korrupció esete

Egyes szerzők szerint⁸⁷ a közbeszerzési eljárásokban előforduló korrupciós magatartások és a kartellek sokszor ugyanazon célra szerveződnek, azaz az eljárás manipulálására, és a közpénzek magánkézre való átjátszására, és gyakran a két magatartás összefonódik, azonban egymástól sajátosságaiban eltérő jelenségekről van szó. Míg a kartellek esetében résztvevő ajánlattevők egymással, versenytársaikkal állapodnak meg olyan magatartásokban, amiben az egymás közötti verseny hatékonyságát gátolják, addig a korrupció esetében az ajánlattevő az ajánlatkérői oldal valamely szereplőjével tanúsít olyan jogellenes magatartást, amellyel a közbeszerzési eljárásban meghozandó döntést torzítják. Füzesi Géza⁸⁸ szerint, a közbeszerzések során megjelenő

⁸⁴ Btk. 420. § (4) bekezdése

⁸⁵ BELOVICS – MOLNÁR – SINKU i.m. 1009.

⁸⁶ BELOVICS – MOLNÁR – SINKU i.m. 1008.

⁸⁷ BARNA Orsolya – GREGÓCZKI Etelka - KOVÁCS László – KUGLER Tibor - PUSKÁS Sándor: *Közbeszerzési jogsértések elkerülése*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 36.

⁸⁸ FÜZESI i.m. 217.

korruptciós magatartások megteremtik a lehetőséget a politikai és gazdasági élet összefonódásával arra, hogy a közpénzeket magánkézbe való átcsatornázásával sértsék a közösségi érdekeket. Kifejtette továbbá, hogy a korrupció és a kartellek közötti közös jellemvonás, hogy mindkét jelenségben való részvétel esetén a végső cél anyagi előny (jogtalan) megszerzése, így résztvevők egyéni szinten nyernek, azonban minél többen kerülnek bele a folyamatba és minél tovább gyakorolják a jogellenes magatartásokat, a társadalomra mért kár egyre nagyobb lesz. Közös bennük továbbá az is, hogy mindkét magatartás a kölcsönösség elvén alapul, mivel a résztvevők olyan előnyt nyújtanak a másoknak, amivel mindannyian jól járnak viszonzottan megalapozzák minden résztvevő részéről a leplezett működést. Fontos kiemelni ezen felül, hogy mindkét cselekmény aláássa a piac és a gazdaság működését, csökkenti a versenyszellemet, valamint erodálja a gazdasági szereplők teljesítményét. A korrupció és a kartell esetén is a szereplők növelhetik a közbeszerzési eljárás végeredményeként megkötött szerződésben foglalt árakat, amely miatt kevesebb lesz a beszerezhető áru és szolgáltatás, ezzel előidézve a közpénzek elszívargását, azonban az eljárásokban tanúsított jogellenes magatartásaikat oly módon leplezik, hogy a külvilág számára úgy tűnjön, hogy valódi a gazdasági verseny az ajánlattevők között.

A közbeszerzési eljárások legrizikósabb pontja korrupciós szempontból az eljárás előkészítését érintik. Ebben a szakaszban az ajánlatkérő elkövethet olyan hibákat, mint például a rosszul megítélt szükségletek, átgondolatlan követelmények, költségvetési keretek figyelmen kívül hagyása, mely magatartások az ajánlattevőket olyan jogellenes – az eljárás befolyásolására alkalmas – magatartások elkövetésére ösztönöznék, amellyel kiküszöbölhetik az eljárás nem megfelelő előkészítéséből adódó bizonytalan helyzetet. E tekintetben kockázatot rejt magában az ajánlatkérő kiszámítható, újítástól mentes szerzési magatartása is, tehát azzal, ha gyakran ugyan annak az ajánlattevőnek ítélik oda az eljárás tárgyát képező közbeszerzést, vagy, ha a termékigény hosszú időn át nem változik, az ajánlattevők számára megkönnyíti a piac jogellenes felosztását.⁸⁹

A közbeszerzési kartellek általában a közbeszerzési verseny torzítása végett alakulnak. Előfordulhat, hogy a piacot földrajzi alapon, vagy a beszerzés tárgya szerint felosztják, vagy egymás között megegyeznek abban, hogy melyik beszerzési tárgyra vonatkozó eljárást ki nyeri el. A jogsértő magatartások gyakorlása az eljárások során számos formában megjelenhetnek, mint például, ha az ajánlattevők összehangolják ajánlataik tartalmát, vagy abban a formában, hogy ajánlatukat nem, vagy érvénytelen formában nyújtják be, mindezt azért, hogy egy ajánlatkérő szerződéskötését elősegítsék, valamilyen ellenszolgáltatás fejében.⁹⁰

A Gazdasági Versenyhivatal eljárása során számos olyan magatartásformát detektált, amely okot

⁸⁹ FÜZESI i.m. 220.

⁹⁰ FÜZESI i.m. 221.

adhat korrupciógyanús tevékenységekre következtetni. A szerződéskötési és árubeszerzési területen gyakori magatartás, hogy a (köz)beszerzést úgy nyeri el vállalkozás, hogy az indokolatlanul nem került versenyeztetésre, tehát egyedüli ajánlattevőként indult. Fellelhető ez a korrupciós magatartási forma olyankor is, amikor az ajánlatkérő késedelmes vagy nem teljesítés esetén is elfogadja az árut, vagy magas áron, rossz minőségű árubeszerzést kezdeményez a meghatározott ajánlattevővel.

9. Az Integritás Hatóság munkája, feladat és hatásköre

Az Országgyűlés az átláthatóság és a korrupció megelőzése céljából létrehozta az Integritás Hatóságot, az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvénnyel⁹¹ melynek feladata és hatásköre, hogy azon esetekben szót emeljen, amikor álláspontjuk alapján az uniós források hatékony elköltésére és ellenőrzésére jogosult szervezet, szerződéskötésre jogosult személy vagy szervezet, nem vagy nem elégségesen látta el feladatát olyan ügyekben, amelyek érintik a közpénzek hatékony felhasználását, valamint az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, és ezzel összefüggésben elmulasztotta a megfelelő intézkedéseket csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, felderítésére és kijavítására.

A gyakorlatban vizsgálattal összefüggő feladat és hatáskörrel rendelkeznek, amely kiterjed a vizsgálati eljárás lefolytatására, amelynek keretein belül feltárára kerülnek olyan körülmények, amelyek hátrányosan érintik az európai uniós pénzügyi források végrehajtását, valamint felhívhat olyan feladat és hatáskörrel rendelkező szervezeteket, amelyek az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével kapcsolatban eljárás megindítására jogosultak, arra, hogy eljárását indítsa meg, továbbá a bíróság előtt mulasztási és más pert indíthat. Közigazgatási jogkörét tekintve, hatósági ellenőrzést folytathat a részben vagy egészben uniós forrásokból megvalósuló közbeszerzések tekintetében, valamint ezekkel összefüggésben tájékoztatási kötelezettséget írhat elő, továbbá nyilvántartást vezet olyan jogi személyekről, egyéni vállalkozókról, valamint cégekről, akik közbeszerzési eljárással összefüggésben bűncselekményt követtek el, és ezáltal kizárásra kerültek. Mindemellett az Integritás Hatóság elemző és javaslattevő feladatkörrel is rendelkezik, amely kiterjed az éves integritásjelentés elkészítésére, ajánlások kiadására, valamint az integritáskockázat-értékelés elkészítésére. Továbbá, jelentéseikben az Európai Unió támogatások hatékony felhasználásával összefüggésben a

⁹¹ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény

vagyonynyilatkozatokról, a közbeszerzési rendszerről és hazánk általános integritási helyzetéről számolnak be.⁹² Fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény 29. cikke⁹³ is kimondja, hogy az ügyészség mint közvádó az állam büntetőjogi igényének kizárólagos érvényesítője, üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Ebből következik, hogy az Integritás Hatóság nem rendelkezhet olyan egyes bűncselekményekkel összefüggő bünfelderítési és bűnüldözési jogkörökkel, amelyekkel az ügyészség rendelkezik. Lényeges jogszabályi változás, hogy a Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény, valamint az az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény új módosítása lehetővé teszi, hogy a 2023. január 1. után indított büntetőeljárások, amennyiben az eljárás közhatalom gyakorlásával, illetve közvagyon kezelésével kapcsolatos bűncselekmény miatt folyik, és a feljelentést elutasítják, vagy az eljárást megszüntetik, az Integritás Hatóság felülbírálati indítványt nyújthat be a bírósághoz.⁹⁴ Fontos kiemelni, hogy amennyiben az Integritás Hatóság eljárása során európai uniós források bevonásával megvalósuló közbeszerzési eljárással kapcsolatban lefolytatott hatósági ellenőrzés keretein belül visszaélést észlel, vagy ennek akár kockázata felmerül, a Hatóság által a közbeszerzési eljárás akár 2 hónapra is felfüggeszhető.⁹⁵

Az Integritás Hatóság szerepe a közbeszerzési eljárások során esetlegesen tapasztalható korrupciós magatartások megelőzése szempontjából kiterjed – ahogyan már korábban is kifejtésre került – hatáskörén belül ajánlásokat kibocsátására, melynek keretein belül a közbeszerzési eljárásokban fellelhető korrupciós kockázatokat elemzi, és megoldási javaslatokat dolgoz ki rá. Ennek keretein belül került megalkotásra 2023-ban és 2024-ben is *a magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési rendszeréről* szóló ajánlás is. A 2024-es kockázat-értékelési jelentés⁹⁶ keretein belül kiemelték, hogy a hazai közbeszerzési szabályozási keret megfelel a nemzetközi iránymutatásoknak és elvárásoknak, valamint a nyilvánosság bevonására vonatkozó elvárásoknak is eleget teszünk közbeszerzéseink lefolytatása során. A közbeszerzésekkel összefüggésben létrehozott adatbázist részletesnek, kitöltöttnek és átláthatónak találták. Kiemelték azonban, hogy mindezek ellenére a társadalomban mélyrehatóan megjelenik

⁹² Az Integritás Hatóság 2023. évi Országgyűlési beszámolója. letöltés ideje: 2024. szeptember 30. https://kozbeszerzes.hu/media/documents/eves-beszamolo_2023.pdf

⁹³ Magyarország Alaptörvényének 29. cikke

⁹⁴ Magyarország Ügyészsége: Integritás Hatósághoz kapcsolódó anonimизált határozatok <https://ugyeszseg.hu/anonimizalt-hatarozatok-integritashatosag/>

⁹⁵ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVI. törvény 20-21. §

⁹⁶ Az Integritás Hatóság által készített a magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése. 2024. május. Letöltés ideje: 2024. szeptember 30. <https://bit.ly/4ffvht5>

a közbeszerzésekbe vetett szkeptikus megközelítés, ezáltal az ajánlattevők felé irányuló bizalomvesztés, amely csökkenti a piaci versenyt és növeli a korrupció kialakulásának kockázatait. Összességében megállapították, hogy a közbeszerzési eljárások során tanúsított ellenőrzés, figyelemmel kísérés, számonkérés, valamint a szankcionálás nem megfelelő.

Az Integritás Hatóság a 2023. évi országgyűlési beszámolójában⁹⁷ nehezményezte, hogy álláspontjuk szerint nem rendelkeznek más – általuk megvizsgált európai országok korrupcióellenes hatóságaihoz képest – elegendő jogkörrel. Elsőként azt emelték ki, hogy hiába van jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörük, ha más ágazati jogszabályok nem nevesítik az Integritás Hatóságot az adott problémakörben eljáró hatóságként. Nehezményezték továbbá, hogy nem rendelkeznek nyomozati jogkörrel, csupán eljárás megindítására hívhatják fel a hatáskörrel rendelkező szervezetet. Erre figyelemmel, a Hatóság arra a megállapításra jutott, hogy más európai korrupció megelőzéssel kapcsolatos szervezetek szélesebb hatáskörrel, szankcionálás tekintetében nagyobb mozgástérrel rendelkeznek, valamint nagyobb figyelmet fordítanak a korrupció megelőzésének lehetőségeire.

10. De lege ferenda – Avagy javaslatok a közbeszerzések során potenciálisan előforduló korrupció visszaszorítására

Ezáltal, hogy dolgozatomban áttekintésre került a korrupció társadalomtudományi fogalomrendszere, majd az egyes korrupció érzékelési mutatókat megvizsgáltuk, és áttekintettük a legfrissebb – ügyészség által kiadott – bűnügyi statisztikákat átfogóbb képet kaphattunk a Magyarországon előforduló korrupciós magatartások természetéről. Először is azt emelném ki, hogy kutatásom során arra jutottam, hogy a Magyarország rendelkezésére álló eszközök, hatóságok és azok működése elégséges lefedettséget kell, hogy jelentsenek az esetleges korrupciós kockázatok feltárására és megelőzésére, azonban a Közbeszerzési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, az Integritás Hatóság valamint az Ügyészség közötti szorosabb együttműködés és gördülékenyebb információcsere, esetlegesen közös munkacsoportok létrehozása elősegítené a korrupció akadálymentesebb felderítését. Ezen kívül nagyobb hangsúlyt javaslok fektetni a közbeszerzési eljárásokban résztvevő személyek edukálására, mivel így könnyebben felismerhetnék az esetlegesen előforduló korrumpáló magatartásokat, és ezáltal a megelőzés is eredményesebb lehet.

Az Eurobarometer felmérés eredményei alapján látható volt, hogy a válaszadók általános

⁹⁷Az Integritás Hatóság 2023. évi Országgyűlési beszámolója. letöltés ideje: 2024. szeptember 30. https://kozbeszerzes.hu/media/documents/eves-beszamolo_2023.pdf

korruptió-érzékelése rendkívül magas (88%), ezzel szemben az egyéni korruptió érzékelésének mutatói pedig rendkívül alacsonyak voltak (9%). E tekintetben is fontos lenne az, ha az állampolgárok tisztában lennének azzal, hogy pontosan mit jelent a korruptió jogi értelemben, mivel ahogyan az már korábban is kifejtésre került, az, hogy az állampolgárok valamely magatartást kifogásolhatónak, erkölcstelennek vélnek, még nem meríti ki a Büntető Törvénykönyvben meghatározott korruptió fogalmak valamelyikét, ezáltal pönalizálni sem lehet őket. Továbbá az Eurobarometer felmérésből látható volt, hogy az egészségügy területén érzékelt korruptió után a gazdasági területen észlelt korruptió magatartások voltak a legmagasabbak. Minekután egészségügyben tapasztalható korruptió visszasságokra megoldást jelentett a paraszolvencia büntetendővé tétele, lehetséges megoldást jelenthetne az, ha a Büntető Törvénykönyv által szabályozni kívánt korruptió deliktumokat – különösen a vesztegetés és a vesztegetés elfogadása, valamint a hivatali vesztegetés és a hivatali vesztegetés elfogadása bűncselekmények tekintetében – a jogalkotó kiegészítené a közbeszerzések területén elkövetett korruptáló magatartások pönalizálásával. Így, a már meglévő korruptió törvényi tényállások szövegét nem bővíteném ki a korruptió társadalmi fogalmainak valamely fordulatával, mivel véleményem szerint a Büntető Törvénykönyv jelenlegi definíciója elegendő arra, hogy lefedje a korruptió magatartásokat, és ezáltal lehetővé tegye azok üldözését, azonban a fent említett bűncselekmények szabályozásának közbeszerzésekkel kapcsolatos esetleges kiegészítése orvosolhatná a jelenséget és az e körül kialakult érzékelési mutatókat. Azt gondolom, hogy egy ilyen jogszabálmódosítás meghozatalával a társadalom közintézményekbe, közbeszerzésekbe vetett bizalma is megerősödhetne. Füzesi Géza⁹⁸ is kiemelte tanulmányában, hogy számos esetben hallott olyat gazdasági szereplők vezető tisztségviselőitől, hogy a közbeszerzések során elkövetett csalárd magatartások miatt ők – az elkövetők – az igazi áldozatok, mivel véleményük szerint a piac ezt diktálja, hogy ha nem alakítanak ki korruptió kapcsolatot az ajánlatkérő szervezet valamely munkatársával, vagy nem lépnek kartell kapcsolatra a többi ajánlattevővel, a közbeszerzések elnyerése jóformán lehetetlen. Egy lehetséges jogszabályváltoztatás javíthatna az évek során kialakult, közbeszerzésekkel kapcsolatban kialakult ellenérzéseken és tévhiteken, és kigyomlálhatná a társadalmi felfogásból azt a megközelítést, hogy a jogtalan előny juttatásával elérhető a vágyott cél, mely legyen akár egy közbeszerzési szerződés elnyerése, vagy minőségibb egészségügyi ellátásban való részesülés. Ugyan a Büntető Törvénykönyv tartalmaz olyan törvényi tényállást, amely a közbeszerzési és koncessziós eljárásokban előforduló versenyt korlátozó megállapodásokra irányul, azonban a bemutatott tényállás megléte véleményem szerint nem elégséges a versenyt korlátozó korruptió visszaszorítására.

⁹⁸ FÜZESI i.m. 222.

11. Érdemi következtetések

Kutatásom nem érhetne véget anélkül, hogy a nyert információkat ne összegezném. Elsőként azzal kezdeném, hogy a korrupció társadalmi fogalmainak gyűjteményéből látható, hogy mindezen meghatározások sokkal kiterjedtebb fogalmi hálóban mozognak, mint a jogi szabályozás, azonban mind a hazai, mind pedig a nemzetközi szakirodalmak vezérmotívumaiban megjelenik a jogtalan előny és a közpénzek magánkézre történő átjátszásának jelensége. Emellett, az Eurobarometer statisztikákat tekintve láthatjuk, hogy a társadalomban mind hazai, mind pedig uniós szinten magasnak érződik a korrupció általános érzülete, de az egyéni szinten érzékelt korrupció – amely a büntetőjog tekintetében releváns mutató – igen csekély szinten jelenik meg a mindennapok során a személyek életébe. A statisztikai mutatók alapján az Eurobarometer korrupció érzékelési felmérésében Magyarország az Európai Unió középmezőnyében helyezkedik el. Ezzel szemben, a Transparency International által évente közzétett statisztika, amely üzletemberek és szakemberek véleményére alapozza mutatóit a korrupció rendszerszintű jelenlétére, Magyarország sereghajtói mivoltára, valamint a korrupciós helyzet folyamatos romlását emeli ki évről évre elemzéseinek közzétételeinek során.

A bűnügyi statisztikákat tekintve látható volt, hogy a regisztrált korrupciós bűncselekmények 2019 óta növekedést mutatnak, melynek tetőzése 2021-ben volt észrevehető, leginkább a hivatali vesztegetések területén. Fontos kiemelni, hogy a nyomozóhatóságok rendelkezésére álló, hivatali vesztegetéseket felderítő eszközök az elmúlt évek során folyamatosan fejlődtek, ezzel elérve a statisztikában látható felderítésre került bűncselekményszámot. A gazdasági vesztegetések felderítésére szolgáló eszköztár azonban még nem érte el azt a fejlettségi szintet, amellyel megközelíthetővé válna a hivatali vesztegetések felderítése során elért eredményességi szint. A statisztikákból látható volt továbbá az is, hogy közbeszerzési eljárások során kialakított korrupciós kapcsolatok miatt elenyésző volt a regisztrált bűncselekmények száma a 2019-2023-as időszakban. Véleményem szerint ez azért lehetséges, mivel a közbeszerzések során esetlegesen kialakított jogellenes kapcsolatok rendkívül leplezetten, jól szervezetten működnek, és mindemellett magatartásaikkal folyamatosan lekövetik az eljárások során bekövetkező változásokat, ezzel is megnehezítve a felderítést.

Ahogy már általam korábban kifejtésre került, a jelenleg hatályos versenyjogi, közbeszerzési, büntetőjogi törvényi szabályozást megfelelőnek tartom arra, hogy a közbeszerzési versenyt korlátozó korrupció magatartásokat felderítse, azonban a Büntető Törvénykönyvben foglalt korrupciós deliktumok esetleges kibővítése a társadalom részéről is megalapozhatná a bizalmat a

közüintézmények és a hatékony közpénzköltés irányába, valamint ezzel, azt gondolom, hogy átírható lenne a társadalmi és gazdasági gyakorlatban tévesen elhíresült közvélekedés, miszerint csak jogtalan előnyért cserébe lehet közbeszerzési szerződést elnyerni.

Irodalomjegyzék és felhasznált jogforrások

Jogforrások

1. Magyarország Alaptörvénye
2. 2012.évi X. törvény miniszteri indoklása
3. A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korruptióellenes Stratégia. letöltés ideje: 2024. május 30. <https://bit.ly/3AwGzu2>
4. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvény
5. Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
6. A közbeszerzésekről szóló 2015.évi CXLI. törvény
7. Az Európai Bizottság C (2019) 3452 final sz. határozata: Az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról. letöltés ideje: 2024.október 15. <https://bit.ly/48DYITl>
8. Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVI. törvény
9. Koncesszióról szóló 1991. évi XVI törvény

Felhasznált esetjog

1. A Kúria közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlattal összefüggésben felállított joggyakorlatelemző csoportja által készített 2015.E1.II.JGY.E.1.1 számú összefoglaló véleménye, 16–17. <https://bit.ly/3Ahj08A>
2. EH 2012.11.B28: Kúria Bfv. II. 1.395/2011.határozata vesztegetés vétsége tárgyában. <https://jogkodex.hu/doc/6907275>
3. Fővárosi Ítéltábla 2.Kf. 27.232/2007/14. sz. ítélete

Magyar szakirodalom

1. BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: Büntetőjog II. Különös Rész. Budapest, Orac Kiadó, 2023. 512.
2. DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária: A korruptió elleni harc Magyarországon az OECD jelentéseinek tükrében. Antikorrupció és közszolgálati integritás Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, 2015. 49-68.
3. FÜZESI Géza: *A közbeszerzési kartell nem egyenlő a korruptió büncselekményekkel.* Közbeszerzés és Versenyjog, Budapest, Versenytükör könyvek 2022.216-224.

4. GOMBÁR Csaba: *A korrupció, mint közrossz. Írások a korrupcióról*, szerk.: Gombár Csaba és társai, Korridor-Helikon, 1998. 69.
5. HANKISS Elemér: *Társadalmi csapdák. Diagnózisok*, Magvető Kiadó, Budapest, 1983, 91.
6. JANCICS Dávid. *Corruption as resource transfer: an interdisciplinary synthesis. [a korrupció, mint erőforrás-áthelyezés: interdiszciplináris szintézis.]* Public Administration Review, 79(2), 523–537.
7. SINKU Pál: XV. A kartellbűncselekmény. In: HOLLÁN Miklós – BARABÁS Andrea Tünde: *A negyedik magyar büntetőkódex – régi és újabb vitakérdései*. Budapest, MTA TK JTI–OKRI, 2017. 259–260.

Külföldi szakirodalom

1. Aly ABDU - Olivier BASDEVANT - Elizabeth DAVID-BARRETT - Mihály FAZEKAS: "Assessing Vulnerabilities to Corruption in Public Procurement and Their Price Impact, *IMF Working Papers* 2022, 094 (2022), A001. letöltés ideje: 2024. november 9. <https://doi.org/10.5089/9798400207884.001.A001>
2. Johann Graf LAMBSDORFF: *The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 1-58.
3. Joseph S. NYE: *Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis*. Heidenheimer, A.J., Johnston, M., 2008, 281-300.
4. Robert KLITGAARD: *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press, 1988.13-41.
5. Susan Rose-ACKERMAN: *International Handbook on the Economics of Corruption*. UK, Cheltenham ; USA, MA, Northampton: Edward Elgar, 2006,18.
6. Vito TANZI: *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. Washington D.C., IMF Staff Papers, 1998/45, 167–168.

Internetes források

1. A Gazdasági Versenyhivatal által kiadott oktatási anyag az ajánlatkérők lehetőségeiről a közbeszerzési kartellek felderítésének segítésére (2016. októberi frissítésű változat) letöltés ideje: 2024.10.10. <https://bit.ly/3AjCCsH>
2. A Gazdasági Versenyhivatal által kiadott oktatási anyag az ajánlatkérők lehetőségeiről a közbeszerzési kartellek felderítésének segítésére (2016. októberi frissítésű változat) letöltés ideje: 2024.10.10. <https://bit.ly/3AjCCsH>
3. A Gazdasági Versenyhivatal és a Közbeszerzési Hatóság közös iránymutatása a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatban. 2023. letöltés ideje: 2024.06.10.

<https://bit.ly/3AxZswD>

4. A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2023. évi tevékenységéről. 2024. letöltés ideje: 2024. október 30. <https://bit.ly/4ekfmIW>
5. A Miniszterelnökség által kiadott útmutató az egyajánlatos közbeszerzések elkerülését segítő módszerekről és gyakorlatokról. letöltés ideje: 2024. október 10. <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1099154>
6. Az Integritás Hatóság 2023. évi Országgyűlési beszámolója. letöltés ideje: 2024. szeptember 30. https://kozbeszerzes.hu/media/documents/eves-beszamolo_2023.pdf
7. Az Integritás Hatóság által készített a magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése. 2024. május. Letöltés ideje: 2024. szeptember 30. <https://bit.ly/4ffvht5>
8. Costopulos ORESTIS: A közbeszerzés büntetőjogi kapcsolata. *Ügyészek Lapja*, 29. évf., 2022. 5 – 6.sz., 5 – 26. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=3981>
9. ELŐD Fruzsina: Kétezer korrupciós bűncselekményt regisztrált tavaly az ügyészség. *Telex*. 2024. február 1. <https://bit.ly/4hPH8A7>
10. Európai Bizottság Eurobarométer felmérése: A korrupció komoly aggodalomra ad okot az uniós polgárok és vállalkozások körében. 2022. július 13. <https://bit.ly/4fSiblN>
11. Európai Bizottság Eurobarométer felmérése: Az állampolgárok hozzáállása az EU-ban tapasztalható korrupcióhoz 2023-ban. 2023. július. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>
12. Gazdasági Versenyhivatal: Kartellgyanús Közbeszerzés? Az ajánlatkérők lehetőségei a kartellek kiszűrésére és megelőzésére. 2015. május 24. letöltés ideje: 2024. október. 10. https://www.gvh.hu/data/cms1036313/KARTELL_ajanlatkeroknek_2017_05_24.pdf
13. JÁVOR István: Korrupció az állam csapdájában. Felelőtlen szervezetek – korrupciós mechanizmusok, 2014, <https://bit.ly/40DdTdp> (letöltés: 2024. 10.04.).
14. Közbeszerzési Hatóság: Közbeszerzési Etikai Kódex letöltés ideje: 2024. július 23. <https://bit.ly/3CcTOLT>
15. Magyarország Ügyészsége: Integritás Hatósághoz kapcsolódó anonimизált határozatok <https://ugyeszseg.hu/anonimizalt-hatarozatok-integritashatosag/>
16. MOLNÁR Erzsébet: A kartellmagatartások büntetőjogi szankcionálásának kriminálpolitikai vizsgálata. *Gazdasági Versenyhivatal Versenytükr* Kiadvány 2019. évi I. szám. 29. https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/20876/1/Kartelltanulmany_ME.pdf
17. OECD, Preventing Corruption in Public Procurement, 2016. letöltés ideje: 2024. november 8. <https://bit.ly/3D9EogX>

18. SZABÓ Zsolt Tibor: Egy új törvényi tényállás szükségességéről: avagy a versenyt korlátozó megállapodás a közbeszerzési és a koncessziós eljárásban bűncselekmény margójára Debrecen, *University of Debrecen Pro Futuro (Debrecen. Online)*, 2019/12. 99. <https://ojs.lib.unideb.hu/profuturo/article/view/3872/5177>
19. SZENTE Zoltán: Fogalmi kísérletek a korrupció meghatározására és az önkormányzati korrupció fogalma, 2007, <https://bit.ly/3NTaeR8>
20. Transparency International Magyarország: Korrupció Érzékelési Index. 2023. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korruptcio-erzekelesi-index/cpi-2023/>
21. Transparency International Magyarország: Korrupció Érzékelési Index. 2022. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korruptcio-erzekelesi-index/cpi-2022/>
22. Transparency International Magyarország: Korrupció Érzékelési Index. 2021. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korruptcio-erzekelesi-index/cpi-2021/>