



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2014. február 5.
(OR. en)

6113/14
ADD 12

JAI 61
GENVAL 6

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2014. február 3.
Címzett:	Uwe CORSEPIUS, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2014) 38 final Annex 12
Tárgy:	MELLÉKLET – OLASZORSZÁG a következőhöz: Az Európai Unió antikorrupciós jelentése

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2014) 38 final számú dokumentum XII.
mellékletét.

Melléklet: COM(2014) 38 final Annex 12



Brüsszel, 2014.2.3.
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

MELLÉKLET

OLASZORSZÁG

a következőhöz:

Az Európai Unió antikorrupciós jelentése

OLASZORSZÁG

1. BEVEZETÉS – FŐ JELLEMZŐK ÉS KONTEXTUS

Korrupcióellenes keret

Stratégiai megközelítés Olaszország korrupcióellenességre vonatkozó stratégiai megközelítése az elmúlt két évtized során jelentős mértékben a visszaszorítás szempontjára épült. 2012. november 6-án új korrupcióellenes törvényt fogadtak el, amelynek célja a korrupcióellenes politikákkal kapcsolatos kiegyensúlyozottabb megközelítés biztosítása, valamint a közigazgatás területén a megelőzés megerősített irányvonalának és a fokozott elszámoltathatóságnak az előirányzása.¹ 2013 szeptemberében a nemzeti korrupcióellenes hatóság (a *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) jóváhagyta a Közigazgatási Minisztérium által készített hároméves korrupcióellenes tervet.² A cselekvési terv kockázatorientált megközelítést alkalmaz, a közigazgatás tekintetében pedig a megelőzésre és átláthatóságra irányuló intézkedésekre összpontosít, és néhány olyan intézkedést is magában foglal, amelyek a korrupciós gyakorlatok felderítésének a fokozására irányulnak. A cselekvési terv teljesítménymutatókat is tartalmaz, az intézkedések teljesítésére vonatkozóan azonban nem határoz meg részletes határidőket. Az új jogszabályi keret által biztosított átfogó megelőzési keret jelentős terhet ró a közigazgatásra, a tényleges végrehajtáshoz szükséges kapacitás biztosítása pedig komoly erőfeszítéseket igényel. Hasonló megfontolások vonatkoznak a nemzeti korrupcióellenes ügynökségnek (CIVIT) az ambiciózus korrupcióellenes politikák előmozdításához szükséges kapacitására is.

Jogi keret 2013 júniusában Olaszország megerősítette az Európai Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi és polgári jogi egyezményeit.³ 2012-ben az olasz kormány a felmérések által tükrözött, korrupcióval kapcsolatos súlyos aggályokra adott válaszként,⁴ valamint a vizsgált magas szintű korrupciós ügyek száma alapján⁵ új korrupcióellenes reformokat vezetett be. A 2012. november 6-án elfogadott új korrupcióellenes törvény⁶ elfogadásának biztosítása érdekében a kormány bizalmi szavazást kért. Az új törvény célja a gondolkodásmódbeli változás elérése az olasz közigazgatásban, valamint – többek között – a következők biztosítása: a központi, regionális és helyi szintű korrupcióellenes politikák fokozottabb összehangolása; a megelőzésen alapuló megközelítés fokozása; valamennyi közintézmény integritási tervek elfogadására és alkalmazására való kötelezése; a korrupcióval kapcsolatos bűncselekményekről szóló büntetőjogi rendelkezések hatályának a kiszélesítése; a választott tisztségviselőkre vonatkozó integritási szabályok erősítése; a közkiadások átláthatósága; az információkhoz való hozzáférés stb.⁷

1 2012. november 6-i 190. sz. törvény a közigazgatásban tapasztalt korrupció és szabálytalanságok megelőzéséről és visszaszorításáról.

2 http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf.

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

4 Lásd alább a „Közvélemény-kutatás” című részt.

5 A további részleteket lásd alább.

6 2012. november 6-i 190. sz. törvény a közigazgatásban tapasztalt korrupció és szabálytalanságok megelőzéséről és visszaszorításáról.

7 A törvény előírja – többek között – az átfogó politikáért felelős nemzeti korrupcióellenes hatóság létrehozását (amely feladatot a *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT* fog ellátni), kiszélesíti a korrupciós bűncselekmények hatályát, a bűncselekmény aktív oldalára is kiterjedő új rendelkezéssel bűncselekménynek minősíti a befolyással való üzérkedést, bűncselekménynek minősíti a magánszférában elkövetett korrupciót, továbbá számos, korrupcióval kapcsolatos bűncselekmény tekintetében növeli a büntetőjogi szankciók mértékét. Új korrupciós

Bizonyos kérdéseket mindazonáltal figyelmen kívül hagyott a törvény. Nem vezet be az elévülésre vonatkozó új szabályokat vagy a könyvelési csalás és az saját pénz mosása (*autoriciclaggio*) tekintetében új büntetőjogi rendelkezéseket. Nem rendelkezik a szavazatvásárlási bűncselekményekről. A vesztegetésre és korrupcióra vonatkozó rendelkezéseket még töredezettebbé teszi, ami a gyakorlatban ellentmondásokhoz és – potenciálisan – a büntetőeljárással kapcsolatos mérlegelés korlátozásához vezethet.⁸ Ezenkívül a magánszektorban elkövetett korrupcióra és a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó új rendelkezések továbbra sem átfogó jellegűek, ahogy ennek részletesebb magyarázata az alábbiakban is olvasható. A gazdaságpolitikai koordináció 2013. évi európai szemeszterének a keretében tett tanácsi ajánlás szerint Olaszországnak meg kell erősítenie a korrupció visszaszorítására vonatkozó jogszabályi keretét, mégpedig részben az elévülési időszakra vonatkozó szabályok felülvizsgálata révén.⁹

Intézményi keret A korrupcióellenes intézkedésekkel kapcsolatos húzóerőket Olaszországban már hosszú ideje csak a bűnüldözés, az ügyészség, a bíróságok és – bizonyos mértékben – a Számvevőszék jelentik. A Számvevőszék aktív szerepet tölt be a korrupcióellenes politikák végrehajtásában, többek között az új korrupcióellenes törvény tekintetében is, valamint a közigazgatásban bekövetkezett károk megtérítésének szempontjából meglehetősen egyedi büntetőeljárási hatáskörrel párosuló, hatékony ellenőrzést magában foglaló működési tevékenysége révén. A Transparency International 2011. évi nemzeti integritás jelentése szerint a Számvevőszék, a bűnüldöző hatóságok, a bíróságok és a választással kapcsolatos szolgálatok viszonylag jól teljesítenek a korrupció elleni küzdelem terén.¹⁰ A jelentés ugyanakkor összességében véve meglehetősen csekélynek találta a közigazgatásnak, a parlamentnek, a kormánynak, a korrupcióellenes ügynökségeknek, a politikai pártoknak, a vállalkozásoknak, az ombudsmannak, valamint a médiának a korrupció ellenőrzéséhez szükséges képességét.¹¹

Közvélemény-kutatás

Felmérés A korrupcióról szóló, 2013. évi Eurobarométer tematikus felmérés¹² szerint az olasz válaszadók 97 %-a (ami a második legmagasabb arány az EU-ban) véli úgy, hogy a korrupció széles körben elterjedt a hazájukban (uniós átlag: 76 %), míg 42 % nyilatkozik úgy, hogy

bűncselekményeket állapít meg (mint amilyen a „pénz vagy egyéb előny adására vagy ígérésére való tisztességtelen befolyásolás” – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), rendelkezik a közigazgatással szemben elkövetett bűncselekményért jogerős határozatban elítélt személyek választhatóságára vonatkozó jogosultságának a megszűnéséről, valamint a vezetőségi tisztségek elszámoltathatóságának a korrupt gyakorlatok megelőzése és elnyomása érdekében történő fokozásáról. Saját korrupcióellenes cselekvési terv kidolgozására kötelezi a közigazgatást, a közkiadások fokozottabb átláthatóságára irányuló rendelkezéseket vezet be, továbbá megkönnyíti az információkhoz való hozzáférést és a vagyonközzétételt (pl. a politikai hatáskörrel rendelkező tisztségviselők – választott tisztségviselők és a nemzeti, regionális vagy helyi szinten döntéshozói jogkörrel rendelkező bármely más személyek – vagyonára vonatkozó adatok közzétételét). Anyagi elszámoltathatóságot vezet be a közigazgatás hírneve szempontjából okozott kárt illetően, etikai kódexekre vonatkozó előírásokat fogalmaz meg, a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó rendelkezéseket vezet be, továbbá megerősít bizonyos összeférhetetlenségekre, összeegyeztethetlenségekre (köztük a várakozási időszakok bevezetésére) és fegyelmi eljárásokra vonatkozó rendelkezéseket.

8 Az új törvény az általánosabban meghatározott egyetlen bűncselekmény szövege alapján konkrétabb és részletesebben alátámasztott bűncselekmény-meghatározásokat ad (pl. a „*concussione*” esete és az „*induzione indebita a dare o promettere utilità*” új bűncselekmény).

9 2013. július 9-i 2013/C 217/11 tanácsi ajánlás.

10 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011.

11 A felmérés azt a következtetést vonta le, hogy Olaszország nemzeti integritási rendszere nem elég erőteljes, és azt állítja, hogy a korrupció „szinte mindenhol virágozni tud, mivel az állami intézmények számottevő önállósággal rendelkeznek és nem tartják be az elszámoltathatóságra és az integritásra vonatkozó előírásokat”.

12 2013. évi 397. Eurobarométer tematikus felmérés.

személyesen érinti a mindennapi életében megjelenő korrupció (uniós átlag: 26 %). Az olasz válaszadók 88 %-a szerint gyakran a megvesztegetés és a kapcsolatok mozgósítása a legkönnyebb módja annak, hogy hozzájussanak bizonyos közszolgáltatásokhoz (uniós átlag: 73 %). A közintézményekben való bizalom hiánya széles körben elterjedtnek tűnik. Ugyanezen felmérés szerint a következő közhivatalokat és szektorokat övezi a legnagyobb bizalmatlanság: politikai pártok; nemzeti, regionális és helyi szintű politikusok;¹³ közbeszerzési pályázatok odaítélését végző tisztviselők és az építési engedélyeket kibocsátó tisztviselők.

Korrupcióval kapcsolatos tapasztalatok A megvesztegetéssel kapcsolatos közvetlen tapasztalat tekintetében Olaszország jobb pontszámot ér el az uniós átlagnál a korrupcióról szóló, 2013. évi Eurobarométer tematikus felmérésen, mivel mindössze a válaszadók 2 %-a nyilatkozik úgy, hogy az előző évben csúszópénz fizetését kérték vagy várták el tőle (uniós átlag: 4 %).

Üzleti felmérések A korrupcióról szóló, 2013. évi Eurobarométer üzleti felmérés szerint az olasz üzleti válaszadók 92 %-a¹⁴ véli úgy, hogy a favoritizmus és a korrupció akadályozza az üzleti versenyt Olaszországban (uniós átlag: 73 %), míg a válaszadók 90 %-a szerint gyakran a megvesztegetés és a kapcsolatok mozgósítása a legkönnyebb módja annak, hogy hozzájussanak bizonyos közszolgáltatásokhoz (uniós átlag: 69 %), és 64 % mondja azt, hogy az üzleti életben kizárólag politikai kapcsolatokkal lehet sikert elérni (uniós átlag: 47 %). A 2013–14-es globális versenyképességi index szerint a közpénzeknek a korrupcióból eredő jogellenes felhasználása, a kormányzati tisztségviselők döntéshozatala során jellemző favoritizmus, valamint a politikusok etikai normáiba vetett lakossági bizalomnak a csökkenése a kormányzás legproblematisabb területei közé tartoznak Olaszországban.¹⁵

Háttér

A korrupció becsült hatása Az olaszországi Számvevőszék rámutatott, hogy a korrupció közvetlen összköltsége minden évben eléri a 60 milliárd eurót (ami körülbelül a GDP 4 %-át jelenti). 2012-ben és 2013-ban a Számvevőszék elnöke többször is aggodalmának adott hangot a korrupciónak a nemzetgazdaságra gyakorolt hatásával kapcsolatban.¹⁶ Ez nem hagyta érintetlenül az ország gazdaságát, amelyre már a gazdasági válság következményei is hatással voltak. Az eseti bizottság által 2012-ben készített jelentés¹⁷ szerint, amely bizottságot a közigazgatásban előforduló korrupció átláthatóságának és megelőzésének elemzésére, valamint az ezzel kapcsolatos javaslatok kidolgozására hoztak létre, a korrupció Számvevőszék által becsült közvetlen költségein kívül közvetett gazdasági költségek is vannak (pl. adminisztratív késedelmekkel, a közhivatal működési zavarával, az építési beruházások, illetve a nyújtott szolgáltatások eredménytelenségével vagy akár haszontalanságával, a versenyképesség visszaesésével, valamint a beruházások csökkenésével kapcsolatos költségek).¹⁸ A nagy értékű

13 A területi különbségeket illetően az Európai Bizottságnak a kormányzás minősége tárgyában készített tanulmánya, amely a kormányzással kapcsolatos kérdések területi szempontját vizsgálta, és amelyet 2010 decemberében tettek közzé, Olaszországot a legmagasabb fokú szubnacionális egyenlőtlenségekkel rendelkező tagállamok közé sorolta: azaz olyan régiói is vannak az országnak, ahol a kormányzás minősége terén elért pontszám jóval az uniós átlag felett van, és olyanok is, ahol ez a pontszám jóval az uniós átlag alatti. A korábbiaknál több európai országot, régiót és választót figyelembe vevő, 2013. évi kormányzás minősége európai index megerősítette ezeket az eredményeket: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>.

14 2013. évi 374. Eurobarométer gyorsfelmérés.

15 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

16 http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/.

17 A bizottságot a kormány hozta létre, tagjai pedig bírói és egyetemi körökből kerültek ki.

18 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

építési beruházások tekintetében – becslések szerint – az ilyen jellegű közvetett költségek a közbeszerzési kiadásoknak körülbelül a 40 %-át teszik ki. A feketegazdaság alakulásáról készített tanulmányok becslései szerint a feketegazdaság 2012-ben elérte Olaszország GDP-jének a 21,5 %-át.¹⁹

Közérdekű bejelentők A korrupcióellenes törvény elsőként vezetett be rendelkezéseket a közérdekű bejelentőknek a közszférában tapasztalható korrupció bejelentése miatti védelmére. E rendelkezések a jogsértést bejelentő kormányzati alkalmazottakra alkalmazandók, annak feltétele mellett, hogy nem követnek el rágalmozást vagy hamis vádat, illetve nem sértik senki magánéletét. Az információkat az alkalmazottak kizárólag felettesüknek, a bírói szervnek vagy a Számvevőszéknek fedhetik fel. A közérdekű bejelentők személyazonossága beleegyezésük nélkül nem fedhető fel. A rendelkezések azonban meglehetősen általánosak és nem átfogó jellegűek, lévén, hogy a bejelentésnek nem minden szempontját, illetve az ilyen körülmények között biztosítandó védelemnek nem minden típusát veszik figyelembe. A magánszektorra érintő közérdekű bejelentés pedig továbbra is szabályozatlan marad. A közérdekű bejelentők maximálisan működőképes védelmi mechanizmusának biztosítása érdekében további intézkedések életbe léptetésére lenne szükség, ideértve a bejelentési csatornákkal, a védelmi mechanizmusokkal és a figyelemfelhívással kapcsolatos egyértelműséget.

Átláthatóság a lobbizás terén A lobbitevékenységet Olaszországban nem szabályozza törvény. Nem áll fenn a lobbistákra vonatkozó nyilvántartásba vételi kötelezettség vagy a hivatalos személyek és a lobbisták közötti kapcsolatokra vonatkozó bejelentési kötelezettség.

Média Míg a nyomtatott sajtó igen jelentős kapacitással rendelkezik a korrupció bejelentése tekintetében,²⁰ a függetlenség és a tulajdonjog kérdése – főképp az elektronikus média terén – komoly kihívásokkal szembesült az idők során, mégpedig nagyrészt a hosszú ideje fennálló kvázi-monopolhelyzetnek köszönhetően.²¹ A piaci verseny ezen a területen valamelyest javult a közelmúltban. Olaszország a Freedom House 2013. évi sajtószabadság-indexe alapján alacsony pontszámot kapott, amivel azon országok kategóriájába kerül, ahol a sajtót „részben szabad”-nak minősítik.²²

2. KÖZPONTI KÉRDÉSEK

A magas szintű korrupció és a szervezett bűnözés közötti kapcsolat

A korrupciós cselekmények büntetőeljárás alá vonása kulcsfontosságú a hatékony és visszatartó erejű korrupcióellenes keret hitelessége szempontjából. A közvélemény-kutatások arról tanúskodnak, hogy aggályok övezik az e területen alkalmazott szankciók visszatartó erejét. A korrupcióról szóló, 2013. évi 397. Eurobarométer tematikus felmérésből az derül ki,²³ hogy az

19 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf.

20 A 2010-es globális integritás jelentésben a médiának a korrupció bejelentéséhez szükséges kapacitása a maximális 100 pontból 89 pontot ért el: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

21 Az EJEB is elítélte Olaszországot a Centro Europe 7 S.R.L és Di Stefano kontra Olaszország ügyben, mivel úgy találta, hogy a műsorszolgáltatásra vonatkozó, a piaci versenynek nem kedvező jogszabállyal megsértették az EJEE 10. cikkét (a véleménynyilvánítás szabadságát) : [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":\["001-111399"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{).

22 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

23 2013. évi 397. Eurobarométer tematikus felmérés.

olasz választóknak mindössze 27 %-a gondolja úgy, hogy elegendő sikeres büntetőeljárást indítanak ahhoz, hogy visszatartsák az embereket a csúszópénz adásától és elfogadásától.

Az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) és az OECD által kiadott jelentésekből az derül ki, hogy az általános büntetőjogi keret rendelkezésre áll. Mindazonáltal számos hiányosság járul hozzá ahhoz, hogy a lakosság szinte teljes büntetlenséget érzékel, amely hiányosságok akadályozzák a büntetőeljárások sikeres lefolytatását és a bírósági eljárások befejezését.²⁴

Napjainkban – ahogy a nyomozások és korrupciós ügyek száma nemzeti és regionális szinten egyaránt tükrözi – a politikusok, a szervezett bűnözés és a vállalkozások közötti kapcsolat, valamint a választott és kinevezett tisztségviselők esetében az integritás foka a legaktuálisabb aggályok között szerepelnek Olaszországban. A Center for the Study of Democracy (Demokráciakutató Központ) által 2010-ben készített tanulmány szerint Olaszország példája az egyik legérzékletesebben mutatja be, hogy a szervezett bűnözés és a korrupció milyen szorosan kapcsolódnak egymáshoz.²⁵ A tanulmány szerint elsősorban a társadalmi, gazdasági és politikai szférában széles körben elterjedt korrupció az, ami vonzza a szervezett bűnözői csoportokat, nem pedig a szervezett bűnözés a korrupció legfőbb oka. Olasz ügyészek szerint a maffia és a korrupció közötti kapcsolat ma is egyértelmű, még azokban a régiókban is, amelyek a szervezett bűnözői csoportok származási területén kívül esnek.

Az elmúlt évek során kiemelkedő politikusokat és regionális szintű választott tisztségviselőket is érintő, korrupcióval, valamint illegális választási és pártfinanszírozással kapcsolatos vádak ügyében folytatott jelentős számú nyomozás vonta magára a lakosság figyelmét. Mindezek – az egyik esetben korai területi választásokat is eredményező – lemondások egész sorához, valamint – maffiacsoportokkal meglévő állítólagos kapcsolatok miatt – önkormányzati képviselő-testületek feloszlására irányuló kormányzati döntésekhez vezettek. Csak 2012-ben a húsz olaszországi régió felének az esetében számoltak be bűnügyi nyomozásokról és számos regionális politikusnak a tárgyalási szakaszt megelőző letartóztatásáról. A 221/1991. sz. törvényt alkalmazva feloszlattott 201 önkormányzati képviselő-testületből²⁶ 28-at 2010 óta oszlattak fel (főként Dél-Olaszországban, de néhányat északon is) szervezett bűnözéssel való kapcsolatok vádja alapján. Néhány helyzetben egyes vádak az ehhez hasonló ügyekben elévültek, mielőtt a bíróság bármilyen következtetésre jutott volna.

Az elmúlt években korrupciós esetek sora pártvezetők és vezető tagok lemondásához is vezetett. Ezek közül jó néhány esetben a vádak pártfinanszírozással való visszaélésről szóltak. Az előző parlament több mint 30 képviselője ellen folyt vagy folyik nyomozás korrupcióval kapcsolatos bűncselekmény vagy illegális pártfinanszírozás miatt. Ezen ügyek némelyike még a nyomozati vagy a bírósági szakaszban tart, egyes képviselőket pedig már első fokon elítéltek. Néhány esetben – elévülés miatt, vagy mert a bűncselekményt kivonták a büntetőjog hatálya alól – az eljárást megszüntették. Néhány esetben az elévülés még azelőtt beavatkozott az ügy menetébe, hogy az ügyről a bíróság – jogerős határozattal – ítéletet hozott volna. Az egyik itt megemlíthető ügyben egy képviselő ellen a Camorrával – a Casalesi bűnöző csoporttal – meglévő, a választási kampánya finanszírozásával összefüggő kapcsolata miatt folyt nyomozás, amely finanszírozásért cserébe nemzeti szintű politikai befolyást gyakorolt, különösen a mérgező hulladékok

24 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf).
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

25 Examining the links between organised crime and corruption (A korrupció és a szervezett bűnözés közötti kapcsolat vizsgálata). Center for the Study of Democracy, 2010. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

26 Ebből 75-öt Campaniában, 49-et Sziciliában, 34-et pedig Calabriában.

újrahasznosítása terén. A szóban forgó képviselő tárgyalási szakaszt megelőző letartóztatását az olasz parlamentben két alkalommal is megtagadták (azaz elutasították a mentelmi jog felfüggesztését). 2013 elején a parlamenti választási kampány ideje alatt petíciót indítottak, amelynek során sikerült megszerezni az új korrupcióellenes törvény hatékonyabbá tétele iránt elkötelezett 150 000 állampolgár és 878 képviselőjelölt aláírását.²⁷

Több alkalommal is megakadályozták olyan jogi keret létrehozását, amely bonyolult ügyekben biztosítaná a bírósági eljárások hatékony menetét és lezárását. A parlament nem egy alkalommal hozott vagy próbált meg azoknak a politikusoknak kedvező *ad personam* törvényt hozni, akik – többek között korrupciós bűncselekmények tárgyában indított – büntetőeljárások terheltjei is voltak. Az egyik példa az a „rövid elévülési időről” (*prescrizione breve*) szóló törvénytervezet, amely növelte volna azon eljárások megszüntetésének kockázatát, amelyekben büntetlen előéletű személyek szerepelnek terheltként.²⁸ Egy másik példa az a törvény, amely lehetővé tette a büntetőeljárás felfüggesztését a hivatali idő lejártáig az olyan bűncselekmények esetében, amelyeket a hivatali idő előtt vagy alatt bizonyos kategóriába tartozó magas beosztású tisztségviselők követtek el.²⁹ E törvényt a későbbiekben alkotmányellenesnek minősítették.³⁰ Egy másik, 2010-ben elfogadott törvény lehetővé tette a Miniszterek Tanácsának a tagjai számára, hogy büntetőeljárás során a bírósági tárgyaláson „törvényes akadály”-ra hivatkozva ne jelenjenek meg.³¹ E rendelkezéseket alkotmányellenesnek nyilvánították.³² Egyes bűncselekményeknek, mint például a könyvelési csalásnak a büntetőjog hatálya alóli kivonása 2002-ben³³ szintén megemlíthető ebben az összefüggésben.

Pozitív előrelépés történt az új korrupcióellenes törvénnyel, valamint a kormány által ezt követően 2012 végén elfogadott azon törvényerejű rendelettel, amely a korrupciós bűncselekményért vagy a közigazgatással szemben elkövetett egyéb bűncselekményért jogerős bírósági ítéletben elmarasztalt személyek központi és regionális közhivatal betöltésére vonatkozó jogosultságának a megszüntetéséről szól.³⁴ A rendelet értelmében a jogosultság nélküli időszak kétszer olyan hosszú ideig tart, mint a megfelelő büntetés, de minden esetben legalább hat évig. 2013 elején elfogadtak egy, a jogerős vagy nem jogerős bírósági ítéletben a közigazgatással szemben elkövetett bűncselekményekért – többek között korrupció miatt – elmarasztalt személyek közhivataltól való (az alkalmazott szankció típusától függően ideiglenes vagy állandó) eltiltásáról szóló törvényerejű rendeletet is.³⁵ A korrupcióellenes törvényből eredő, megválasztásra vonatkozó jogosultság megszűnéséről szóló rendelkezéseket érvényesítették abban az ügyben, amely egy korábbi, adócsalás vádjával elítélt miniszterelnök és képviselő Szenátusból való kizárásához vezetett. Az egyik tartomány elnökét pedig ugyanezen rendelkezések eredményeként függesztették fel hivatalából, miután hivattal való visszaélés vádjával elítélték. A jogszabályi rendelkezések végrehajtása a képviselő mandátumának a – jogerős elmarasztaló ítélet eredményeként való – megszűnése tekintetében szavazást igényelt a parlament azon kamarájától, amelynek a képviselő a tagja.

27 Riparte Il Futuro: <http://www.riparteilfuturo.it/petizione/>.

28 Ex-Cirielli törvény: <http://leg16.camera.it/561?appro=715&Il+c.d.+%22processo+breve%22+%28A.C.+3137%29>.

29 2008. évi 128. sz. törvény: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

30 262/2009. sz. alkotmánybírósági határozat:

<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?sessionId=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

31 2010. április 7-i 51. sz. törvény a törvényes akadállyal kapcsolatos szabályokról (Legittimo Impedimento).

32 23/2011. sz. alkotmánybírósági határozat: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf.

33 61/2002. sz. törvényerejű rendelet: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

34 2012. december 31-i 235. sz. törvényerejű rendelet:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006.

35 2013. április 8-i 38. sz. törvényerejű rendelet:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false.

A fent említett rendelkezéseken kívül nem áll rendelkezésre a választott – központi vagy regionális szintű – tisztségviselőkre alkalmazandó etikai kódex. Az összeférhetlenség tekintetében nem léteznek konkrét ellenőrzési mechanizmusok. A választott tisztségviselőkre vonatkozó ilyen magatartási kódexek, valamint az etikai szabályok megsértése esetén alkalmazandó szankciókról szóló szabályozási rendelkezések megerősítenék az integritási és elszámoltathatósági normákat, és szélesebb körű nem büntetőjogi jellegű szankciókat biztosítanának a közérdeket sértő etikátlan magatartás esetén. Ez – a választott tisztségviselőkre alkalmazandó, de más hivatalos személyek kategóriáira (például kinevezett tisztségviselőkre, köztisztviselőkre stb.) nem alkalmazandó büntetőjogi szankciók sajátosságaira tekintettel – önszabályozási megoldások révén biztosítaná az integritási szabályok eredményesebb végrehajtását is.

A politikai pártok finanszírozása

Ma a politikai pártok finanszírozása Olaszországban egyaránt támaszkodik állami forrásokra (amely jelenleg a párt erőforrásainak akár a 80 %-át is jelentheti) és magánforrásokra. 2012 márciusában a GRECO Olaszországban „kritikus hiányosságokat” állapított meg a politikai pártok finanszírozását szabályozó jogi keretben, csakúgy, mint a gyakorlatban is.³⁶ Azt a következtetést vonta le, hogy a jelenleg meglévő hiányosságok teret engednek a visszaélésnek, és így a pártfinanszírozásra gyakorolt esetleges tisztességtelen befolyásolás felderítésére és nyilvánosságra hozatalára nem állnak rendelkezésre megfelelő garanciák. A hatóságok politikai finanszírozás feletti ellenőrzését széttagolták és formálisnak találták, mivel az ellenőrzést három különböző, korlátozott hatáskörrel rendelkező, sem egymással, sem a bűnüldöző szervekkel együtt nem működő intézmény végzi. Azaz a parlament számviteli testülete ellenőrzi a politikai pártok éves pénzügyi beszámolóit, a Számvevőszék ellenőri testülete felelős a politikai pártok választási kiadásainak ellenőrzéséért, a Regionális Választási Garancia Testület pedig a jelöltek választásokkal kapcsolatos kiadásait vizsgálja.

A GRECO felszólította a politikai pártokat, hogy dolgozzanak ki saját belső ellenőrzési rendszert és beszámolóikat egy független ellenőrző szervnek nyújtsák be. A politikai pártok nem kötelesek pénzügyi kimutatásaikat konszolidált formában elkészíteni. A politikai pártok által beadott pénzügyi beszámolók ma nem nyújtanak teljes áttekintést pénzügyi tevékenységeikről. A GRECO a politikai pénzügyek fokozottabb átláthatóságát is ajánlotta, mégpedig az egyéni jelöltek és politikai pártok tekintetében azon küszöbérték jelentős csökkentése által, amely alatt a donor személyazonossága ismeretlen marad a nyilvánosság előtt. A névtelen anyagi támogatások tilalmára is hasonlóképpen ajánlást tett a GRECO.³⁷

A jogszabályok által előírt jelenlegi szankciók bírságokat és a választási költségek megtérítésének felfüggesztését foglalják magukban. Az illegális pártfinanszírozás bűncselekményére vonatkozóan is megállapítanak szankciókat. A GRECO 2012-es jelentésében megállapította, hogy a finanszírozási szabályozások megsértésével kapcsolatos jelenlegi szankciórendszer visszatartó ereje nem megfelelő mértékűnek bizonyult, és a politikai finanszírozási szabályok megsértésére vonatkozó jelenlegi közigazgatási és büntetőjogi szankciók felülvizsgálatát javasolta annak érdekében, hogy azok hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek legyenek.³⁸

2013 decemberében a kormány törvényerejű rendeletet fogadott el az állami finanszírozás három éven keresztül történő fokozatos megszüntetésére,³⁹ amelynek helyébe az állampolgárok által

36 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

37 Jelenleg 50 000 euró ez a küszöbérték.

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

39 A törvény elfogadását követő első évben 60 %-ra, második évben 50 %-ra, az azt követő évben 40 %-ra csökkentenék, majd végül teljes mértékben megszüntetnék az állami finanszírozást.

nyújtott – az adóikból később leírható – egyéni hozzájárulások lépnek.⁴⁰ A törvényerejű rendelet tartalmaz néhány iránymutatást a pártok átláthatóságával, alapszabályával és költségvetésével kapcsolatos szigorú eljárások meghatározására vonatkozóan. Figyelmen kívül hagy azonban a belső ellenőrzési mechanizmusok merevsége, a magánjellegű anyagi támogatás felső határának szintje, illetve az alkalmazandó szankciók visszatartó ereje tekintetében a GRECO által felvetett néhány kérdést. A Számvevőszék nemrégiben felhatalmazást kapott a regionális politikai csoportok finanszírozásának ellenőrzésére.

Elévülés

A korrupciós ügyekben folytatott nyomozás és ítélezés általános keretének tekintetében az elévülés problémája folyamatosan fennálló komoly aggály Olaszországban. Az olasz jog alapján alkalmazandó elévülési időszak a hosszan elhúzódó bírósági eljárásokkal, az elévüléssel kapcsolatban alkalmazandó szabályokkal és számítási módszerekkel, a felfüggesztés és megszakítás jogalapja tekintetében a rugalmasság hiányával, valamint a meg nem szakítható és fel nem függeszthető abszolút elévüléssel együtt jelentős számú ügy esetében az eljárás megszüntetéséhez vezetett és vezet ma is.⁴¹ Az elévülési idő tekintetében jelenleg irányadó szabályoknak a felülvizsgálatát a Tanács – az európai szemeszter keretében – Olaszországnak címzett, 2013. júliusi országspecifikus ajánlásaiban vetette fel mint a korrupció visszaszorítását szolgáló jogi keret megerősítésének jelentős hajtóerejét.

A Transparency International 2010. évi, az Európai Unióban az elévülési időnek a korrupciós cselekmények büntetőeljárás alá vonására gyakorolt hatásáról készített tanulmánya szerint a vizsgált időszakban (azaz 2005 és 2010 között) körülbelül minden tizedik korrupciós ügyben indított eljárást megszüntették az elévülési idő lejártja miatt.⁴² Annak ellenére, hogy a GRECO⁴³ és az OECD⁴⁴ – 2009 és 2013 között – többször is hangot adott aggodalmának, nem tűnik úgy, hogy azóta javult volna a helyzet. Az egyik tanulmány szerint⁴⁵ Olaszországban a büntetőügyek körülbelül 11,14 %-a évült el a bírósági eljárás ideje alatt 2007-ben, míg ez az arány 2008-ban 10,16 % volt. Ugyanezen referencia-időszakra vonatkozóan a tanulmányban említett más tagállamok tekintetében 0,1 % és 2 % között van az átlag. Az OECD adatai szerint 2011 óta 47 terhelt ellen folyó külföldi vesztegetési ügyből 30 (azaz több mint 62 %-uk) évült el.

A „legklasszikusabb” korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények tekintetében⁴⁶ – az új korrupcióellenes törvény hatálybalépése előtt – a relatív elévülési idő⁴⁷ körülbelül 6 év,⁴⁸ míg az

40 <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=71338>.

41 Ezek közé tartozik az az egyik korábbi miniszterelnök ellen indított ügy is, amely esetében 2012 februárjában elévülés miatt megszüntették az eljárást. Ez az ügy az előző miniszterelnök elleni bírósági eljárás során elkövetett korrupció vádjáról szólt, aki állítólag 600 000 USD csúszópénzt fizetett egy külföldi ügyvédnek számos korábbi, ugyanazon terhelt ellen folyó tárgyalásokon tett tanúvallomásaért cserébe. Öt éve tartott a bírósági eljárás, amikor az elévülés az eljárás menetébe belépett. Az ugyanezen bűncselekményben érintett többi terheltet (azaz a korrupciós cselekmény aktív oldalát) első fokon elítélték (elítélésüket a fellebbviteli bíróság helybenhagyta). Az elévülés azonban még az utóbbi esetben is belépett másodfokon. Nemrégiben egy jelentős méretű ügyben az egyik regionális képviselő-testület egyik alelnöke elleni korrupciós vádak közül néhány szintén elévült.

42 Időtűllépés: Az elévülési idő és a korrupció elkövetőinek bíróság elé állítása az Európai Unió országaiban.

43 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf);
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf);
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

44 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf>.

45 http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf.

46 Vesztegetés, befolyással üzérkedés.

47 Az úgynevezett relatív elévülési idő felfüggeszthető vagy megszakítható, míg az abszolút elévülési idők hosszabbak, de nem lehet őket felfüggeszteni vagy megszakítani.

abszolút elévülési idő 7,5 év volt.⁴⁹ Az elévülés szabályainak 2005-ben hozott reformja csak annyiban módosította a számítási szabályokat, hogy az elévülési idő hosszát a terhelt bünygi nyilvántartása alapján differenciálják.⁵⁰ Első elkövetők esetében a súlyosító körülmények nem eredményeznének hosszabb elévülési időt. A jelenlegi szabályok egyik jelentős – alapvetőbb – jogi akadálya abból a tényből ered, hogy az elévülési idő az elsőfokú bírósági határozat meghozatala után nem szakad félbe (azaz addig, amíg a bírósági ítélet jogerős nem lesz). A meglehetősen hosszú nyúló bírósági eljárások mellett ez olyan helyzetek kialakulását eredményezte, ahol az eljárást – akár büntetőjogi felelősséget megállapító elsőfokú ítélet meghozatala után is – elévülés miatt megszüntették.

A 2012-es korrupcióellenes törvény mindazonáltal nem változtatott az elévülési szabályokon. Az új törvény egyes bűncselekmények vonatkozásában növeli a kiszabható legmagasabb büntetést, ami – mivel a kettő egymással összefügg – az elévülési idő meghosszabbodásához vezet. Egyes más bűncselekmények szempontjából – mint amilyen az úgynevezett *concessione per induzione* (vagy *induzione indebita a dare o promettere utilità*)⁵¹ amely az igazságügyben dolgozók szerint gyakrabban fordul elő, mint a klasszikus *concessione* – a büntetések enyhébbek, ami rövidebb elévülési időt eredményez⁵². Azt a tényt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a kedvezőbb büntetőjogi törvényt kell alkalmazni a folyamatban lévő eljárásokra, nevezetesen azt, amely rövidebb elévülési időt garantál a terheltnek.

Az Igazságügyi Minisztérium létrehozott egy munkacsoportot (egy eseti bizottságot) az elévülési idő és az e területen elérhető reformlehetőségek tanulmányozására.⁵³ A bizottság a 2005 és 2010 közötti időszakra vonatkozóan elemezte az elévülési időnek az ügyekre gyakorolt hatását, az elemzés eredményeit pedig 2013-ban tette közzé. Az elemzés Olaszország legrepresentatívabb ügyészségeit vette górcső alá, és az elévült korrupciós ügyek arányában csekély mértékű (3 %-nál alacsonyabb mértékű) csökkenést mutatott ki. Az eseti bizottság véleménye szerint ez nem egy szokatlan arány, és részben a törvényhez kötöttség elvének (azaz a büntetőeljárás kötelező lefolytatásának) a rendszere indokolja. A GRECO hangsúlyozta, hogy az elévülési idő számítási módszere és egyéb tényezők (így például a késedelmek, a büntetőeljárások nagy száma, valamint a korrupciós ügyek bonyolultsága) együtt növelik a korrupciós ügyek elévülésének kockázatát. Kiemelte, hogy a szankciók mértékének növelése bizonyos korrupciós bűncselekmények esetében önmagában nem képes megfelelő megoldást kínálni az aggályokra, és olyan terv elfogadására szólított fel, amely meghatározott időkerettel és elérhető politikai lehetőségekkel kezeli ezt a problémát.⁵⁴

Az új korrupcióellenes törvény hatékony végrehajtásának biztosítására való képesség

A 2012-es korrupcióellenes törvény elfogadását követően a kormány számos végrehajtási rendeletet fogadott el. 2012 elején az első törvényerejű rendelet a közigazgatással szemben elkövetett bizonyos bűncselekményekért – köztük korrupcióért – jogerős határozatban elítélt

48 Bizonyos bűncselekmények, mint például a *concessione* – az olyan passzív vesztegetés minősített formája, ahol a hivatalos személy a csúszópénzt adó személyt kényszeríti/ösztönzi/ráveszi a vesztegetés elkövetésére –, pénzmosás, bírósági korrupció esetében hosszabb lehet ez az idő, 12–20 év a minősített formáknál.

49 Bizonyos bűncselekmények, mint például a *concessione*, pénzmosás, bírósági korrupció esetében hosszabb lehet ez az idő, 15–25 év a minősített formáknál.

50 2005. december 5-i 251. sz. Ex-Cirielli törvény.

51 Az aktív vesztegetés egy formája, ahol a hivatalával vagy hatáskörével visszaélő hivatalos személy valakit a maga vagy harmadik személy számára nyújtandó tisztességtelen (anyagi vagy egyéb természetű) előny adására vagy ígérésére bír rá.

52 Pl. a *concessione per induzione* esetét illetően a büntetés 4–12 év helyett 3–8 év, az elévülési idő pedig 15-ről 10 évre csökkenne.

53 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317.

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

hivatalos személyek közhivatal betöltésére vonatkozó jogosultságának a megszűnéséről szolt.⁵⁵ 2013 márciusában és áprilisában további két rendeletet fogadtak el. Az egyik a közigazgatással szemben elkövetett bűncselekményekért – köztük korrupcióért – kiszabott (jogerős vagy nem jogerős) ítéletek esetében bizonyos közhivatalok betöltésének a tilalmáról, valamint a közhivatalban dolgozók esetében a magánszektorban történő munkavállalás összeférhetetlenségéről és tilalmáról szolt.⁵⁶ A másik rendelet arra vonatkozott, hogy a közigazgatásnak az információkat átláthatóvá kell tennie és terjesztenie kell.⁵⁷ A kormány 2013-ban jóváhagyta a Közigazgatási Minisztérium által elkészített, a közigazgatásban dolgozókra vonatkozó etikai kódexet.⁵⁸ További megfontolások tárgyát képezi a 2012-es törvény által lefedett néhány egyéb terület, mint például az ellenőrzési mechanizmusok összehangolt megközelítése.

A 2012-es korrupcióellenes törvény a *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) jelölte ki Olaszország nemzeti korrupcióellenes hatóságaként, amely nemzeti szinten felelős a megelőző jellegű korrupcióellenes politikák összehangolásáért. A CIVIT azonban, úgy tűnik, hogy nem rendelkezik az ilyen feladat hatékony ellátásához szükséges kapacitással. Mindössze három tagja van és mintegy 30 fős támogató személyzete, az utóbbi esetben ráadásul gyakoriak a személyi cserék. Maga a CIVIT meglehetősen szűken értelmezi feladatkörét, inkább reaktív, mint proaktív módon, figyelmük pedig elsősorban az átláthatóságra, a tanácsadói funkciókra és a közigazgatási szervek által készített stratégiai dokumentumok alaki vizsgálatára koncentrálódik. Úgy tűnik, hogy a korrupcióellenes törvényben említett kivizsgálási és felügyeleti feladatok prioritása alacsony. A CIVIT szankcionálási hatáskörrel szinte nem is rendelkezik, különösen akkor nem, amikor regionális vagy helyi szintű ügyekről van szó.

A 2012-es korrupcióellenes törvény egy hároméves nemzeti korrupcióellenes terv, valamint – valamennyi közigazgatási szerv tekintetében – az integritásra vonatkozó (a megelőzésre koncentráló) cselekvési tervek elfogadását írja elő. Az integritásra vonatkozó cselekvési terveknek kockázatértékeléseken kell alapulniuk. A regionális szintű kereskedelmi kamarák is többéves cselekvési tervekkel dolgoznak ki a korrupció megelőzésére. Számos kamara már készített ilyen jellegű cselekvési tervekkel.⁵⁹

2013 júliusában a CIVIT irányelveket fogadott el a 2014–2016-os időszakra vonatkozó hároméves átláthatósági és integritási program naprakészé tételére.⁶⁰ 2013 szeptemberében jóváhagyta a Közigazgatási Minisztérium által készített hároméves nemzeti korrupcióellenes tervet.⁶¹ A cselekvési terv irányvonalakat határoz meg a korrupcióellenes törvénynek a közigazgatási szervek általi végrehajtására. Számos közigazgatási szerv – köztük a helyi szervek

55 Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235: Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

56 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

57 Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33: Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

58 A 62/2013. sz. köztársasági elnöki rendeletben 2013. június 4-én jóváhagyott magatartási kódex, amely teljes egészében a Közfeladatok Minisztériumának a 2000. november 8-án jóváhagyott miniszteri rendeletébe foglalt magatartási kódex helyébe lép.

59 <http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm>.

60 50/2013. számú határozat– „Irányelvek a 2014–2016-os időszakra vonatkozó hároméves átláthatósági és integritási program naprakészé tételére”.

61 http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf.

– már benyújtották saját cselekvési tervüket a CIVIT-hez; 2011 és 2012 során több mint száz integritási terv készült el.⁶²

Minden közigazgatási szervnek ki kell neveznie egy, az integritással kapcsolatos ügyekért felelős tisztségviselőt, aki – hiányosságok észlelése esetén – fegyelmi és vezetőségi szempontból is elszámoltatható lesz. Ezeknek a kinevezéseknek a nagy részére már 2013-ban sor került.

Bár a közigazgatáson belüli integritásra vonatkozó politikákkal kapcsolatos új megközelítés üdvözlendő, ugyanolyan fontos csökkenteni e nagyszabású gyakorlat formális folyamattá válásának, valamint annak kockázatát, hogy a meglévő érzékeny pontok célbavétele és az azokkal kapcsolatos azonnali cselekvés helyett inkább a programdokumentumokra és intézményi rendszerekre fog összpontosítani. Nem világos, hogy minden közigazgatási szerv rendelkezik-e a vonatkozó cselekvési tervek kidolgozásához és azok hatékony végrehajtásához és nyomon követéséhez szükséges kapacitással. Különösen aggályos ez a helyi közigazgatási szervek tekintetében.

2012-ben a közigazgatás területén az átláthatóságra és a korrupció megelőzésére vonatkozó javaslatok előkészítéséért felelős eseti bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a korrupciós kockázat egyik legfőbb területe a helyi önkormányzatokat érinti. Kiemelt kockázatok többek között a következők: a közigazgatás és a politika közötti kapcsolatok (különösen a várostervezési döntéshozatal tekintetében), a közigazgatás és a magánszektor közötti kapcsolatok (pl. a gazdasági válság következményeként a kiszervezések és a tárgyalásos eljárások növekvő száma), valamint az átláthatóság hiánya a hatásköröknek a különböző kormányzati szintek közötti megosztása terén. Az eseti bizottság – e kockázatok kezelésére – számos intézkedésre tett javaslatot, többek között a következőkre: a regionális képviselő-testületek és közigazgatási szervek között a hatáskörök világos elhatárolása; nagyobb átláthatóság és fegyelem a közigazgatási eljárások végrehajtása terén; a belső ellenőrzési mechanizmusok megerősítése és a várostervezéshez hasonlóan magas kockázatnak kitett területek elsőbbségben részesítése.⁶³

Összeférhetlenség és vagyonyilatkozatok

A közigazgatásra alkalmazandó jogszabályok⁶⁴ és a 2012-es korrupcióellenes törvény különös rendelkezésekben tényleges, látszólagos és potenciális összeférhetlenségek és utókövetési intézkedések széles skáláját határozzák meg, ideértve a forgóajtó-jelenségről (azaz hároméves várakozási időről) szóló rendelkezéseket is. A forgóajtó-jelenségre vonatkozó szabályokkal ellentétes szerződések vagy egyéb megbízások semmisnek minősülnek. A forgóajtó-jelenségre vonatkozó szabályok megsértése esetén az ilyen megbízást kötő magánjogi alanyok a következő három évben nem nyerhetnek el semmilyen közigazgatási szerződést.

A kormány a 2012-es korrupcióellenes törvény elfogadását követően – 2013 márciusában – törvényerejű rendeletet hozott a közigazgatáson belüli információk átláthatóságáról,⁶⁵ amelynek értelmében a választott és kinevezett tisztségviselőknek és – legfeljebb másodfokú rokoni kapcsolat esetén – azok rokonainak a vagyonát nyilvánosságra kell hozni. A rendelet alapjául a közérdekű információkhoz való hozzáférés elve, mint főszabály szolgál; a kivételekről – törvény

62 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

63 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

64 2004. évi 215. számú törvény az összeférhetlenségről: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 2013. március 14-i 33. sz. törvényerejű rendelet a közigazgatással kapcsolatos információk közzétételéről, átláthatóságáról és terjesztéséről.

útján – kifejezetten rendelkezni kell. E vagyonyilatkozat-tételi rendszer alkalmazandó a – központi, regionális és helyi szintű – választott és kinevezett tisztségviselőkre, ideértve azokat a tisztségviselőket is, akik hatóság nevében eljárva ideiglenes feladatokat teljesítenek. Ezenkívül egy 2013 májusában kibocsátott törvényerejű rendelet az összeférhetlenségre vonatkozó szabályokat határoz meg, valamint egy arra az esetre vonatkozó tilalmat bizonyos állami vezetőségi pozíciók betöltésére nézve, amikor a szóban forgó tisztségviselőt – első fokon vagy jogerős bírósági határozatban – korábban már elítélték közigazgatással szemben elkövetett bűncselekményért.⁶⁶ Az állami és állami tulajdonban lévő vagy állam által ellenőrzött, illetve a közigazgatás által szabályozott vagy finanszírozott vállalatoknál betöltött vezetőségi pozíciók közötti, valamint az állami vezetőségi pozíciók és politikai kinevezések közötti összeférhetlenségről is rendelkezik.

Ezen üdvözlendő szabályok ellenére a jogi keret kevésbé átlátható a független szakmai ellenőrzési mechanizmus és a vagyonyilatkozat-tételre, valamint a központi, regionális és helyi szintű hivatalos személyek esetében az összeférhetlenségre vonatkozóan visszatartó erejű megfelelő szankciórendszer létrehozása tekintetében. Nem teljesen egyértelmű, hogy az ezen a területen elkövetett súlyos jogsértések hogyan vezethetnek olyan szankciókhoz, mint a hivatalból való felmentés, mint ahogy az sem, hogy az ilyen helyzetekben hozott határozatokat hogyan lehet hatályon kívül helyezni, a károkat pedig megtéríteni. Ugyanez érvényes a vagyonyilatkozat-tételre a választott és kinevezett tisztségviselők tekintetében.

A GRECO-nak az első és második közös értékelési fordulóval kapcsolatban végzett legutóbbi felmérése – olasz hatóságok által tett – hivatkozásokat tartalmaz a versenyhatóságnak a kormánytagokkal (köztük házastársaikkal és rokonaikkal) kapcsolatos összeférhetlenség nyomon követése terén betöltött szerepére. Az olasz hatóságok szerint a versenyhatóság szigorú értelmezési iránymutatásokat fogadott el, amivel jogi rendelkezések széles körének előmozdításához járul hozzá e területen. A meglévő ítélkezési gyakorlat megerősíteni látszik ezt a megközelítést. Az olasz hatóságok ezenkívül arról számoltak be, hogy a versenyhatóság a hozzá benyújtott pénzügyi nyilatkozatokat is felhasználta azoknak a veszélyeztetett ágazatoknak a beazonosítására, ahol az összeférhetlenség előfordulásának nagyobb a valószínűsége (pl. a rádió és a televízió esetében).⁶⁷ Nem világos azonban, hogy a vagyonyilatkozatok és összeférhetlenségek ellenőrzését hogyan fogják a gyakorlatban – a 2012-es korrupcióellenes törvény figyelembevételével – elvégezni. A CIVIT feladata jelenleg a közzétételi előírások betartásának a biztosítása és az esetleges szabálytalanságok nyomon követése, hatásköre azonban főként szabályozói, tanácsadói, illetve iránymutatási természetű. Semmilyen szerepe nincs a hivatalos személyekkel kapcsolatos összeférhetlenség és vagyonyilatkozatok lényegi ellenőrzése terén. A GRECO hangsúlyozta továbbá, hogy „az összeférhetlenség kérdése rendkívül ellentmondásos probléma Olaszországban, amely – a rendszer hitelességének megőrzése érdekében – gondos felügyeletet érdemel”.⁶⁸

Közbeszerzés

2011-ben a GDP körülbelül 15,9 %-át tették ki az építési beruházásra, áruk és szolgáltatások beszerzésére irányuló közbeszerzések Olaszországban.⁶⁹ A Hivatalos Lapban közzétett ajánlati

66 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di 'inconferibilità' e 'incompatibilità' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

67 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

68 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

69 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

felhívások értéke az építési beruházásra, áruk és szolgáltatások beszerzésére fordított összkiadás 18,3 %-a volt 2011-ben. A közigazgatáson belüli átláthatóságnak és a korrupció megelőzésének az elemzésével, valamint az ezekre irányuló javaslatok kidolgozásával foglalkozó eseti bizottság 2012 októberében kiadott jelentésében a közbeszerzést a korrupció szempontjából jelentősen veszélyeztetett területként emelte ki.⁷⁰ A tárgyalásos eljárások alkalmazása (különösen a szerződési hirdetmények közzététele nélkül) Olaszországban magasabb arányúnak tűnik az átlagnál: 2010-ben a szerződések értékének 14 %-át tette ki, míg ez az arány az EU-ban 6 % volt. Ez a tényező növelheti a korrump és csalárd gyakorlatok előfordulásának a kockázatát.

A korrupcióról szóló 2013. évi Eurobarométer üzleti felmérés szerint⁷¹ az olasz válaszadók 70%-a úgy tartja, hogy a korrupció széles körben elterjedt probléma a nemzeti hatóságok által intézett közbeszerzések terén (uniós átlag: 56 %) és 69 % vélekedik azonos módon a helyi hatóságok vonatkozásában (uniós átlag: 60 %). Az olasz válaszadók állítása szerint a következő gyakorlatok terjedtek el széles körben a közbeszerzési eljárások során: egyes cégekre szabott feltételek (52 %); a visszaélések a tárgyalásos eljárások során (50 %); összeférhetlenség az ajánlatok értékelésénél (54 %); ajánlattétel összejátszással (45 %); homályos értékelési vagy kiválasztási szempontok (55 %); ajánlattevők részvétele a feltételek kialakításában (52 %); visszaélés a sürgősségi okokkal a tárgyalásos eljárások elkerülése érdekében (53 %); és a szerződéses feltételek szerződéskötés utáni módosítása (38 %).

A közbeszerzési eljárások során az infrastruktúra tűnik a korrupció által egyik leginkább veszélyeztetett területnek. Ez az ágazat – mivel jelentős erőforrásokat igényel – nagyobb mértékben van kitéve a korrupciónak és a szervezett bűnözői csoportok beszivárgásának. Az e területen jellemző építési beruházások, árubeszerzések és szolgáltatások típusai meglehetősen korlátozott számú beszállítót érintenek, ami növeli az összejátszások kockázatát. Empirikus kutatások szerint a korrupció visszatérése Olaszországban a szerződések odaítélését követő szakaszokban a leggyakoribb, különösen az építkezések, szolgáltatások és árubeszerzések teljesítésének minőség-ellenőrzése tekintetében.⁷² A Számvevőszék számos alkalommal azt a következtetést vont le, hogy a közbeszerzési folyamat megfelelő, az eljárásokat betartják, és valóban a nyertes pályázatok tűnnek a legelőnyösebbnek, ezzel szemben a teljesítések minőségét szándékosan veszélyeztetik a végrehajtási szakaszban. Az ehhez hasonló szabálytalanságok és az Eurobarométer mutatói – bár nem feltétlenül jeleznek korrump gyakorlatokat – szemléltetik a jelenlegi ellenőrzési mechanizmusok gyenge pontjait, különösen a közbeszerzési szerződések végrehajtási szakasza tekintetében. A Számvevőszék ellenőrzési hatásköre egyik gyenge pontjára is rámutatott: arra, hogy nem tud előzetes figyelmeztetés nélküli eseti ellenőrzéseket végezni, ami csökkentheti a felderített szabálytalanságok arányát.⁷³ A könyvelési csalást nem büntetik,⁷⁴ ami hátrányosan befolyásolja a szabálytalanságok megelőzését, különösen a végrehajtási szakaszban.

Becslések szerint a korrupció (ideértve a közvetett veszteségeket is) csak a nagy értékű építési beruházások tekintetében a közbeszerzés összértékének 40 %-át teszi ki.⁷⁵ Az olyan nagy értékű építkezéseket, mint amilyenek a 2009-es földrengés utáni újjáépítések L'Aquilában, a Milánóban megrendezésre kerülő 2015-ös világkiállítás és a jövőbeni Lyon–Torino gyorsvasút, a közszféra olyan nagy méretű projektjeiként azonosították, amelyek fokozottan ki vannak téve a közpénzek potenciális jogellenes felhasználása vagy a szervezett bűnözés beszivárgása veszélyének. A

70 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

71 2013. évi 374. Eurobarométer gyorsfelmérés.

72 Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*, 2011.

73 Ugyanott.

74 A könyvelési csalás mint tényleges bűncselekmény – mivel 2002-ben kivonták a büntetőjog hatálya alól – nem létezik. Bizonyos mértékig azonban megfontolás tárgyát képezheti más bűncselekmények alapján.

75 http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011.

gyorsvasút az egyik legköltségesebb infrastrukturális építési beruházás, és az egységáruk összehasonlítása szempontjából komoly vitákat eredményez. A kutatások szerint egy kilométer gyorsvasúti pálya a Párizs–Lyon vonalon körülbelül 10,2 millió euróba kerül, Madrid és Sevilla között pedig 9,8 millió euróba; Tokiótól Osakáig 9,3 millió, Rómától Nápolyig 47,3 millió, Torinótól Novaráig 74 millió euróba; Novarától Milánóig 79,5 millió, Bolognától Firenzéig pedig 96,4 millió euróba. A becsült összes átlagköltség Olaszországra nézve 61 millió euró kilométerenként.⁷⁶ Bár a költségbeli különbségek önmagukban semmit nem bizonyítanak, egyéb tényezőkkel alátámasztva a közbeszerzési eljárások során előforduló potenciális helytelen gazdálkodással kapcsolatos problémák vagy szabálytalanságok mutatóiként szolgálhatnak.

A közbeszerzési eljárások során a korrupciónak és a szervezett bűnözés beszivárgásának a kockázata miatt Olaszország egyre nagyobb figyelmet kezdett fordítani ezekre a problémákra. Új jogszabályokat fogadott el, többek között a közbeszerzési pénzek nyomkövethetőségéről, új projektek indítását ösztönözte a pénzügyi ügyletek nyomon követésére és a maffiacsoportok beszivárgásának megakadályozására, továbbá növelte a nagy értékű építési beruházások (*grandi opere*) magas szintű felügyeletének összehangolására létrehozott bizottság kapacitását.⁷⁷

A 2012-es korrupcióellenes törvényben foglalt egyik további rendelkezés szerint valamennyi közigazgatási szervnek közzé kell tennie az interneten éves pénzügyi kimutatását és mérlegét, az építési beruházások és szolgáltatások részletes költségkimutatását, valamint a folyamatban lévő és korábbi pályázati eljárásokra vonatkozó információkat. A törvény előírja továbbá egy közbeszerzési szerződéseket érintő adatbázis létrehozását, valamint a prefektusokat „fehér listák” összeállítására kötelezi azon gazdasági szereplőkről, akik esetében nem áll fenn a szervezett bűnözés beszivárgásának a veszélye. Ezen intézkedés végrehajtása folyamatban van.

Az olasz hatóságok – a közkiadások és a közigazgatás átláthatóságának szélesebb értelemben vett kérdése tekintetében – jelentős számú intézkedést hajtottak végre az átláthatóság fokozása érdekében. Az egyik ebben az összefüggésben említésre méltó jogi kezdeményezés a pénzmozgások ellenőrzéséről szóló, 2010. évi 136. számú törvény, amely a közbeszerzési szerződések végrehajtása során egyetlen – külön erre a célra létrehozott – számlát ír elő az összes kifizetéshez, hozzájárulva ezzel a korrupció általános megelőzéséhez e területen.⁷⁸ A 2012-es törvényerejű rendelet ezenkívül előírja az e-közigazgatás alkalmazását, a közbeszerzési pályázatokon részt vevő vállalatok számára egyszerűsített pályázási eljárásokat, valamint olyan vezetők kinevezését, akikhez az állampolgárok a közigazgatási szerv tétlensége esetén fordulhatnak.⁷⁹

Bevált gyakorlat – átláthatósági platformok

Bussola della trasparenza⁸⁰: a Közigazgatási és Egyszerűsítési Minisztérium által kezelt eszköz a minisztériumi weboldalon az információk elérhetőségének és hozzáférési szintjének a nyomon követésére.

76 Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*.

77 <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo>. and <http://www.civit.it>.

78 A rendkívüli maffiaellenes tervvel kapcsolatos, 2010. augusztus 13-i 136. számú törvény:

<http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>.

79 2012. április 4-i „Semplifica Italia” rendelet: http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf.

80 <http://www.magellanopa.it/bussola/>.

Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it/>): több mint 200 regionális, települési és megyei közigazgatási szervből álló hálózatot hoztak létre a korrupció és a maffia állami struktúrákba történő beszivárgásának tevékeny megelőzése érdekében.

ITACA⁸¹: a közbeszerzés és általában a közkiadások átláthatóságával foglalkozó egyesület. Tagjai a regionális közigazgatás közel 90 %-át felölelik.

CAPACI⁸² (Automatizált eljárások létrehozása a bűnözésnek a közbeszerzési szerződésekbe való beszivárgása ellen): egy EU által finanszírozott projekt a pénzmozgás nyomon követésére a nagy értékű közbeszerzési szerződések beszállítói láncában. A rendszer – banki átutalások és riasztások adatbázisának a rendellenes viselkedés beazonosítása érdekében történő létrehozásával – lehetővé teszi a hatóságok számára a törvénytelen eredetű tőke beszivárgásának a megakadályozását. A projekt Olaszország számos régiójában kísérleti fázisban van.

Linee guida⁸³: A nagy értékű építési beruházások magas szintű felügyeletének koordinálására létrehozott bizottság jóváhagyott egy maffiaellenes stratégiai dokumentumot mint a maffiának a stratégiai infrastruktúrák programjába való beszivárgása elleni megelőző intézkedést. Iránymutatásokat adtak ki – többek között – az Abruzzo újjáépítéséhez vagy a 2015-ös vilákiállításához hasonló stratégiai infrastruktúra-projektekben az építési beruházásokkal, árubeszerzésekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződések és alvállalkozói szerződések maffiaellenes ellenőrzésére vonatkozó útmutatásokat.

A magánszektorban tapasztalható korrupció

Olaszország még nem ültette át maradéktalanul a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemlről szóló, 2003/568/IB tanácsi kerethatározatot.⁸⁴ A magánszektorban elkövetett korrupciót az olasz büntető törvénykönyv nem minősíti bűncselekménynek, a polgári törvénykönyv azonban tartalmaz erre vonatkozó büntetőjogi rendelkezéseket. A 2012-es korrupcióellenes törvény módosította ezeket a rendelkezéseket, és a magánszektorban elkövetett korrupciónak új meghatározását adja, továbbá új szankciókat is megállapít. E rendelkezések azonban továbbra sem fedik le a magánszektorban elkövetett bűncselekmények körével és a szankciók rendszerével kapcsolatos összes hiányosságot. Az új rendelkezések nem adnak elég széles körű meghatározást a vállalatoknál betöltött olyan vezetői pozíciókról, amelyek felelősségre vonhatóvá tehetik a vállalatot az e pozíciókat betöltő személyek által elkövetett korrupciós bűncselekményekért. Nem rendelkeznek a felelősségről az ellenőrzés hiányának esetei tekintetében. A jogi személyekre alkalmazandó szankciórendszer visszatartó ereje nem tűnik megfelelőnek. A magánszektorban elkövetett vesztegetésről szóló jelenlegi rendelkezések ennek megfelelően túl szűk körűek, és a bűncselekményért felelősségre vonható magánszektorbeli vezetők kategóriáinak körét is korlátozzák. Ezenkívül a büntetőeljárás indítása nem hivatalból történik, hanem kizárólag panasz benyújtása alapján, azon esetek kivételével, ahol e bűncselekmény versenytorzuláshoz vezet az áruk és szolgáltatások beszerzése terén.

A vállalatokra vonatkozó számviteli előírások tekintetében a GRECO arra hívta fel a figyelmet, hogy az olaszországi számviteli rendszer nincs összhangban az Európa Tanács korrupcióról szóló

81 <http://www.itaca.org/index.asp>.

82 <http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0>.

83 http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/.

84 COM(2011) 309 végleges, A 2003/568/IB kerethatározat végrehajtásáról szóló, 2011. június 6-i második jelentés: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

büntetőjogi egyezményével. Ez különösen nyilvánvaló a felelősség vonatkozásában megállapított küszöbérték, a számviteli előírások korlátozott alkalmazási köre (pl. csak listára vett vállalatok, állami vállalatok és biztosítótársaságok esetében alkalmazandó), a szankciók megállapítása, valamint a könyvelési csalás bűncselekményének hatálya tekintetében.⁸⁵

A külföldi vesztegetést illetően Olaszország átfogó kerettel rendelkezik e bűncselekmény büntetőeljárás alá vonása terén, és jelentős erőfeszítéseket tett az ilyen jellegű bűncselekmények felderítése és büntetőeljárás alá vonása érdekében.⁸⁶ A külföldön a védelmi és energiaszektorban elkövetett állítólagos korrump gyakorlatok közelmúltban történt kivizsgálása azt mutatja, hogy a külföldi vesztegetés ma is fennálló probléma, ugyanakkor azonban arról is tanúskodik, hogy a bűnüldözés hiteles erőfeszítéseket tesz az ilyen ügyek felderítésére és kivizsgálására. Az OECD a szankciórendszer fennmaradó hiányosságaira mutat rá, 2011 decemberében pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy bár hatvan gyanúsított ellen emeltek vádat és kilenc ügyben még folyik a nyomozás, jogerős szankciót mindössze három jogi személy és kilenc magánszemély ellen szabtak ki, mindegyik esetben egyezség útján („*partteggiamento*”).⁸⁷ Hangsúlyozta továbbá, hogy számos jogi személy ellen folyó eljárást elévülés miatt megszüntettek.

3. JÖVŐBELI LÉPÉSEK

A 2012 novemberében elfogadott korrupcióellenes törvény jelentős lépés az olaszországi korrupcióval szemben folytatott küzdelemben. A megelőzésre irányuló olyan politikákat emel ki, amelyek célja a közigazgatásban és a politikai elit köreiben az elszámoltathatóság szintjének emelése, valamint a korrupció elleni küzdelem – jelenleg szinte kizárólag a bűnüldözésre háruló – terhének az ellensúlyozása. A Számvevőszék, a bűnüldöző szervek, az ügyészségek és a bíróságok figyelemreméltó erőfeszítései ellenére azonban a korrupció továbbra is komoly probléma Olaszországban. Politikai korrupciós ügyek új hulláma került felszínre, amelyek számos legfelsőbb szintű regionális választott tisztségviselőt is érintenek, és amelyek választási kampányok és politikai pártok illegális finanszírozására, valamint maffiacsoportokkal meglévő kapcsolatokra derítettek fényt. Továbbra is kevés a magas beosztású tisztségviselők ellen folyó olyan eljárások száma, ahol ténylegesen visszatartó erejű szankciók érvényesítésére került sor. Figyelmen kívül hagyták azon jogi akadályokkal kapcsolatos aggályokat, amit az elévülés korlátozó jellegű rendszere jelent a korrupciós ügyekben való ítélkezés szempontjából. A politikai pártokkal kapcsolatos összeférhetlenségre és finanszírozásra alkalmazandó keret továbbra sem teljesen megfelelő. A közbeszerzés és a magánszektor – számos már meghozott intézkedés ellenére – továbbra is a korrupció veszélyének kitett ágazatok maradnak. Összességében véve a korrupcióellenes jogi keret – ideértve a törvényerejű rendeleteket is – hatékony végrehajtása és nyomon követése érdekében további erőfeszítésekre van szükség a fenntartható gyakorlati hatás biztosításához.

A következő pontokra kell figyelmet fordítani:

- Az integritási rendszer megerősítése a központi, regionális és helyi szintű **választott és kinevezett tisztségviselők** tekintetében, többek között átfogó etikai kódexek és megfelelő elszámoltatási eszközök, valamint – az ilyen kódexek potenciális megsértése esetére – visszatartó erejű szankciók kidolgozása révén. Fontolóra kell venni a politikai pártokon

85 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf)

86 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>

87 Ugyanott.

belüli etikai kódexek vagy politikai pártok és csoportok körében elfogadandó etikai megállapodások népszerűsítését. Tartózkodni kell a személyre szabott jogalkotástól. A **pártfinanszírozásra** vonatkozó jogi és végrehajtási keret megerősítése, különös tekintettel az anyagi támogatásokkal kapcsolatos szigorúbb rendelkezésekre, a politikai pártok számviteli beszámolóinak összevonására, a pártfinanszírozás felügyeleti jogkörének összehangolására és megfelelő szintjére, valamint a visszatartó erejű szankciók alkalmazására.

- Az **elévülési rendszer** hiányosságainak az orvoslása – a 2013 júliusában az európai szemeszter keretei között Olaszországnak címzett ajánlásoknak megfelelően – az elévülés menetére vonatkozó szabályok módosításának (ideértve a fellebbviteli fórumok kizárását az elévülési időből), valamint az elévülés felfüggesztésével és megszakításával kapcsolatos rugalmasabb szabályok bevezetésének megfontolása révén. Annak a kockázatnak az értékelése, hogy a folyamatban lévő korrupciós ügyek elévülnek, valamint annak biztosítása, hogy az ilyen kockázattal járó ügyeket előtérbe helyezik.
- A nemzeti korrupcióellenes ügynökség (CIVIT) hatáskörének és kapacitásának megerősítése abból a célból, hogy erőteljes **koordináló szerepet** tudjon betölteni, valamint hatékony ellenőrzési és felügyeleti feladatokat ellátni regionális és helyi szinten is. A **belső ellenőrzés** számára egységes keret, **regionális és helyi szinten pedig külső független audit** biztosítása a közkiadások tekintetében, ideértve a közbeszerzési szerződések végrehajtását is. A hivatalos személyekkel kapcsolatos összeférhetlenségek és vagyonyilatkozatok egységes, független és rendszerszerű ellenőrzésének, valamint a megfelelő – visszatartó erejű – szankciórendszernek a biztosítása.
- A 2013 júliusában az európai szemeszter keretei között Olaszországnak címzett ajánlásoknak megfelelően az átláthatóság fokozása a **közbeszerzés** terén, a szerződések odaítélése előtti és odaítélése utáni szakaszban egyaránt. Ez – a korrupcióellenes jogszabályokkal összhangban – valamennyi közigazgatási szerv éves pénzügyi kimutatásának és mérlegének, valamint az építési beruházások, árubeszerzések és szolgáltatások lebontott költségeinek online közzétételével érhető el. Fontolóra kell venni, hogy olyan hatáskört biztosítsanak a Számvevőszéknek, amelynek értelmében eseti jelleggel – előzetes figyelmeztetés nélkül – hajthat végre ellenőrzéseket. A **magánszektorban tapasztalható korrupció** elleni küzdelemről szóló, 2003/568/IB tanácsi kerethatározat maradéktalan átültetésének és végrehajtásának biztosítása. Fontolóra kell venni korrupcióellenes megelőzési és nyomkövetési eszközök kidolgozását a – védelmi és energiaszektorhoz hasonló – olyan ágazatokban működő vállalatok számára, ahol jelentős ügyek a külföldi vesztegetés szempontjából érzékeny pontokat fedtek fel.