

## Tartalomjegyzék

Köszönetnyilvánítás.....	5
Bevezetés .....	7
Előszó .....	9
Korrupció és korrupció ellenes politika az EU csatlakozás folyamatában – áttekintés .....	13
Korrupció és korrupció ellenes politika Magyarországon .....	85

# Köszönetnyilvánítás

A Nyílt Társadalom Intézet EU Csatlakozást Monitorozó Programja köszönetét szeretné kifejezni az alábbi személyek kiemelkedő szerepvállalásáért a megfigyelő jelentésekkel kapcsolatos kutatásokban és a jelentések tervezeteinek elkészítésében. A Program teljes felelősséget vállal a jelentések tartalmáért.

<b>Bulgária</b>	Bojko Todorov	<i>Demokrácia / Koalíció Kutatási Központ 2000</i>
<b>Cseh Köztársaság</b>	Quentin Reed	<i>EU Csatlakozást Monitorozó Program</i>
<b>Észtország</b>	Agu Laius Triin Reinsalu	<i>Jaan Tõnisson Intézet Transparency International Jaan Tõnisson Intézet</i>
<b>Magyarország</b>	Elizabeth Barrett	<i>Oxfordi Egyetem</i>
<b>Lettország</b>	Inese Voika	<i>Transparency International</i>
<b>Litvánia</b>	Aleksandras Dobryninas Jolanta Piliponyte Severinas Vaitiekus	<i>Transparency International Transparency International Litván Emberi Jogi Központ</i>
<b>Lengyelország</b>	Małgorzata Fuszara Grażyna Kopinska Jacek Kurczewski	<i>Varsói Egyetem Batory Alapítvány Varsói Egyetem</i>
<b>Románia</b>	Oana Mateescu Adrian Baboi-Stroe	<i>Transparency International Transparency International</i>
<b>Szlovákia</b>	Emília Sicáková-Beblavá Daniela Zemanovicová Pavel Nechala	<i>Transparency International Transparency International Transparency International</i>
<b>Szlovénia</b>	Matjaz Jager	<i>Ljubljana-i Egyetem</i>

## A TANÁCSADÓ TESTÜLET TAGJAI

Alain Doig	<i>Liverpooli Egyetem</i>
Åse Grodøland	<i>Norvég Városi és Regionális Kutatási Intézet</i>
Hack Péter	<i>volt országgyűlési képviselő, Magyarország</i>
Jacek Kurczewski	<i>Varsói Egyetem</i>
Mark Philip	<i>Oxfordi Egyetem</i>
Susan Rose-Ackerman	<i>Yale Jogi Iskola</i>
Sajó András	<i>Közép-Európai Egyetem</i>

Az EU Csatlakozást Monitorozó Program a Transparency International-lel szoros együttműködésben fejlesztette ki a korrupció vizsgálatára alkalmazott módszert, és köszönetét szeretné kifejezni, hogy a TI által megírt fejezetek nem csak az egyes országjelentések elkészítésében játszottak fontos szerepet a fentiek szerint, hanem a jelentésvázlatok elkészítésekor az összegyűjtött tapasztalatok és szakértelem megosztásában is. Köszönet illeti őket a számos szakmai kerekasztal-megbeszélésünk megszervezéséért is (lásd lent).

Köszönetünket szeretnénk kifejezni az alábbi személyeknek értékes munkájukért, amellyel a jelentések elkészítéséhez hozzájárultak akár a jelentéstervezetek kutatása és felülvizsgálata, akár bírálata révén: Abonyi Nóra, Jautrite Briede, Oana Cinca, Arista M. Cirtautas, Dennis Cohen, Jim Goldston, Joel Hellman, Janis Ikstens, Valts Kalnins, Franz Kaps, Diana Kurpniece, Puiu Latea, Marschall Miklós, Pauls Raudseps, Peter Sprung, Timothy Waters, Zolnay János.

Az OSI számos tagjelölt országban tartott kerekasztal-tárgyalásokat, amelyek keretében a kormányzati képviselőktől, a Bizottsági Delegációktól, civil szervezetektől és szakértőktől várt szakmai bírálatot és megjegyzéseket a jelentéstervezetekkel kapcsolatban. Hálánkat szeretnénk kifejezni a megbeszélések számos résztvevőjének, akik készségesen ajánlották fel idejüket és szakértelmüket. A megbeszélések résztvevőinek névsorát az EU Csatlakozást Monitorozó Program kérésre rendelkezésre bocsátja (euaccession@osi.hu).

## EU CSATLAKOZÁST MONITOROZÓ PROGRAM

Rachel Guglielmo	<i>programigazgató</i>
Quentin Reed	<i>programvezető és szerkesztő</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>programasszisztens</i>
Kiss Andrea	<i>programasszisztens</i>
Lucie Vidmarova	<i>programasszisztens</i>



# Bevezetés

A Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute, OSI) EU Csatlakozást Monitorozó Programját (EUMAP) 2000-ben indították el annak érdekében, hogy támogassák az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat független megfigyelését és nyomon követését.

A Nyílt Társadalom Intézet átfogóbb céljaival összhangban az EUMAP elsősorban azt vizsgálja, hogy a kormányok mennyiben tesznek eleget az EU-tagság politikai kritériumainak, amelyeket az 1993-as koppenhágai Európa Tanács a következőképpen határozott meg:

A tagság előfeltétele, hogy a jelölt országban stabilan működjenek azok az intézmények, amelyek szavatolják a demokráciát, az emberi jogokat, a törvényességet, valamint a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását és védelmét.

Az EUMAP jelentéseit a vizsgált államok független szakértői készítik el. A jelentések célja, hogy elősegítse az Unió felelős és stabil bővítését azon keresztül, hogy a politikai feltételek jelentőségére ráirányítják a figyelmet és a civil társadalom segítő szerepét hangsúlyozzák abban, hogy a kormányok e kritériumoknak képesek legyenek megfelelni – a csatlakozás előtt és azt követően is.

Az EUMAP 2001-ben hozta nyilvánosságra a megfigyelő program jelentéseinek első két kötetét a kisebbségvédelemről, valamint a bírói függetlenségről Közép- és Kelet-Európa tíz tagjelölt országában. 2002-ben új és részletesebb kisebbségi jelentések készültek (beleértve az öt legnagyobb EU-tagállamról szóló jelentéseket), emellett beszámolók készülnek a bírósági ítélezés feltételrendszeréről, a korrupcióról, valamint – az OSI Hálózat Női Programjával és a Romániai Nyílt Társadalom Alapítvánnyal együttműködve – a nők és a férfiak esélyegyenlőségéről a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban.

A korrupciót és a korrupció elleni politikát elemző jelentések rámutatnak azokra a területekre, ahol a korrupció problémákat okoz, továbbá értékeli a kormányzati korrupció ellenes törekvések hatékonyságát. A jelentéseknek nem céljuk, hogy a korrupció mértékét megállapítsák, illetve, hogy az egyes országokat a korrupció szintje szerint rangsorolják.

Az EUMAP korrupciót és korrupció ellenes politikát vizsgáló módszertanát (megtekinthető a [www.eumap.org](http://www.eumap.org) honlapon) az EUMAP fejlesztette ki, a Transparency International és más nemzetközi tanácsadó testületek segítségével. A módszertan szélesebb körben vizsgálja a törvényhozást és az intézményi rendszert, amelyek által megelőzhető vagy leküzdhető a korrupció a tagjelölt országokban rendelkezésre álló bizonyítékok alapján. Az adott országba küldött riporterek által készített interjúk is ezt a célt szolgál-

ják. Ez nem jelenti a szóban forgó speciális területek kimerítő vagy tudományos vizsgálatát, a fő előnye azonban abban rejlik, hogy ugyanaz a módszer következetesen alkalmazható a vizsgált országok mindegyikében.

A jelentések első változatát a nemzetközi tanácsadó testület tagjai és a nemzetközi kerekasztal-megbeszélések résztvevői tekintették át. A kerekasztal-megbeszélések azt a célt tűzték ki, hogy véleményezzék a kormányzati tisztségviselők, civil társadalmi szervezetek, kisebbségi képviselők és a nemzetközi szervezetek által összeállított vázlatokat. A kötetben szereplő jelentések végleges változata mélyreható változásokon ment keresztül a munka folyamán kapott észrevételek és kritikák alapján. A jelentések végleges tartalmáért az EUMAP vállalja a teljes felelősséget.

# Előszó

Egyre inkább tudatában vagyunk annak, hogy a tartós szegénység és a demokratikus átalakulás kudarca a korrupcióval, különösen a politikai korrupcióval függ össze. Az ezen a területen tapasztalható növekvő egyetértés fényében – amit a korrupcióellenes küzdelmet elemző nemzetközi és országos tanulmányok gyarapodó száma is mutat – a korrupció jelentős kérdéssé vált mind a jelenlegi Európai Unió, mind a tagjelölt országok határain belül. Az EU-csatlakozás koppenhágai feltételei és az Európai Bizottság tagjelölt országokat értékelő éves jelentései világosan tükrözik ezt az aggodalmat.

A felismerés, hogy a korrupció gátat emel a gazdasági-politikai átalakulás elé, megerősítette azt a szándékot a kelet-európai országokban – amelyekben a központosított rendszer átalakítása tovább folytatódik –, hogy hatékonyabb intézményi és politikai eszközöket vessenek be a korrupció megfékezésére.

A nemzetközi közösség, az EU és az egyes államok által felismert problémákon túl az állampolgárok közvetlenül érdekeltek az átalakulásban. Bizonyítékokkal alátámasztható, hogy a tagjelölt országok állampolgárai tisztában vannak a korrupció problémájával, továbbá meggyőződésük, hogy szükség van korrupcióellenes intézkedésekre, noha nem értenek egyet szükségszerűen a korrupció időnként felmerülő erkölcsi kritikájával.

A tagjelölt országokban a korrupcióellenes erőfeszítések ennek ellenére gyakran csak formálisak. Az Európai Unió saját elvárásai abban a vonatkozásban, hogy az országoknak milyen követelményeket kell teljesíteniük a korrupció elleni küzdelemben a tagság elnyeréséhez, sok esetben csak a nemzetközi szerződések ratifikálására korlátozódnak, anélkül, hogy jelentősebb változásokra ösztönözne. A szerződések hathatós és folyamatos betartása nélkül azonban ezek nem vezetnek tartós fejlődéshez; sőt fennáll a veszély, hogy a háttalan intézkedések aláaknázzák a korrupcióellenes erőfeszítések hitelességét.

Ez a legfőbb szempont, ami miatt az országos és nemzetközi korrupcióellenes küzdelmet fontos figyelemmel kísérni. A korrupcióval és az ellene folytatott harccal kapcsolatos kormányzati és lakossági felismerés nem pusztán koordinációt és szellemi iránymutatást tesz szükségessé, hanem a korrupciós és korrupcióellenes politika független külső megfigyelését is. Az EU-tagsághoz szükséges korrupcióellenes kormányzati erőfeszítések nyilvános, független megfigyelése és elemzése nem csak a hagyományos megfigyelő szerepét tölti be, hanem a korrupció összetettebb társadalmi vonatkozásainak jobb megértéséhez is hozzájárul.

A fentiek megértése és az ezen alapuló politika nélkül a kormányok erőfeszítései elkerülhetetlenül kudarca vannak ítéelve. Némely területen a korrupcióval szemben hatékony fellépést biztosít a megfelelő közigazgatási rend és felügyelet bevezetése, míg más területeken – például az egészségügyben –, a szektor egészét érintő szerkezeti átalakítás nélkül nem érhető el fejlődés. Ezen túlmenően, csak szabad sajtóval és elkötelezett állampolgárokkal rendelkező életerős demokrácia szoríthatja rá a társadalmat és annak politikai elitjét a nagyobb tisztességre. A szavazók csak akkor tudnak értékítéletet mondani a politikusokról és az államigazgatásról, és akkor tudják átlátható, hiteles politikai tevékenységre készíteni őket, ha a többség tisztában van a korrupció visszaszorítására alkalmazott intézkedésekkel, és hogy azok miként kapcsolódnak a tiszta, korrupcióellenes politikához.

Annak érdekében, hogy a nyilvánosság kellő nyomást gyakorolhasson a közszférára, és a kormányzatok hatékony válaszleléseket tehessenek, a jelenlegi problémák előítéletektől mentes és módszeres elemzése szükséges. A Nyílt Társadalom Intézet jelen projektjének ez a célkitűzése. Az EU Csatlakozást Monitorozó Program módszere több társadalmi-gazdasági szektor jelenlegi szerkezeti hiányosságaira mutat rá, amelyek alapvető fontosságúak az új vagy folytatólagos EU-tagság szempontjából. Ez azokat a területeket jelenti, amelyek kulcsszerepet töltenek be a koppenhágai politikai feltételek alapos megértésében. A program vizsgálati körébe tartozó egyéb területekhez hasonlóan, a korrupciót vizsgáló elem egységes módszertant követ, ami lehetővé teszi a kapott eredmények összehasonlító elemzését anélkül, hogy – végső soron feleslegesen – rangsorolná az országokat és a társadalmakat azok állítólagos 'korruptsága' szerint.

Az országjelentések és a hozzájuk kapcsolódó *Áttekintések* ígéretes kezdetei annak, ami természetesen hosszabb távú folyamat. A korrupció problémája nem szűnik meg akkor sem, ha az eredményekből születő összes intézkedést foganatosítják. Jóllehet az olyan technikai intézkedések, mint például az összeférhetlenségi szabályozás vagy a közbeszerzési standardok, jelentős szerephez jutnak minden hatékony korrupcióellenes politikában, de a korrupció társadalmi összetettségéből adódóan nem hagyatkozhatunk egyszerűen a jelenlegi EU-tagállamoktól átvett intézkedésekre, lévén, hogy azok maguk is küzdenek a korrupció bizonyos problémáival.

A projekt elsőszámú megállapításainak egyike az, hogy maga az EU sem rendelkezik következetes és átfogó korrupcióellenes politikával. Mindez megnehezítette az egyes országok számára – legyenek bár tagjelöltek vagy jelenlegi tagok –, hogy a saját viszonyaikra szabott és az Unió közös értékeit tükröző megoldásokat dolgozzanak ki.

Természetesen minden reményünk meglehet, hogy a volt kommunista országok a saját körülményeiknek megfelelő megoldásokat találnak. Ugyanakkor ezek az országok EU-tagállamokká válnak, így okkal várhatjuk el tőlük, hogy piacaik megerősödésével párhuzamosan a korrupció szintje is csökkenjen. Valójában éppen a társadalmak gazdagabbá válásával egyidejűleg kell meghozni azt a tudatos politikai döntést, hogy megfizessük a



korruptióellenes intézkedések társadalmi árát, különösen, ha ez az ár végső soron sokkal alacsonyabb annál, mint amennyibe a korrupció a társadalomnak kerül. A jelen kötet minden bizonnyal ígéretes kezdete a társadalmi párbeszéd kialakulásának – mind a tagjelölt országokban, mind pedig az Unió egészében –, amely hozzájárulhat ennek a döntésnek a meghozatalához.

*Sajó András*  
*a Közép-Európai Egyetem professzora,*  
*a Magyar Tudományos Akadémia tagja*

# Korrupció és korrupcióellenes politika az EU csatlakozás folyamatában – áttekintés

## Tartalomjegyzék

1. Bevezető .....	17
1.1 Korruptió és EU csatlakozás .....	19
1.1.1 Korruptió és demokrácia: a csatlakozás kulcsfontosságú kérdése .....	19
1.1.2 EU kritériumok: a koppenhágai kritériumok .....	21
1.1.3 A „támpontok” hiánya .....	23
1.2 Korruptió és korruptióellenesség: a vita .....	25
1.2.1 A meghatározás és értékelés problematikája .....	25
1.2.2 Korruptióellenes politika: a különféle megközelítések ütköztetése .....	29
2. Az európai korruptióellenes standardok forrásai .....	36
2.1 Az EU korruptióellenes keretszabályozása ....	36
2.1.1 Közvetlen korruptióellenes joganyag .....	38
2.1.2 „Burkolt” korruptióellenes joganyag .....	39
2.1.3 Egyéb, a korruptióhoz közvetetten kapcsolódó rendelkezések .....	43
2.2 Európa Tanács: A korruptió elleni küzdelem húsz vezérelve és a GRECO .....	44
3. A korruptió problémája a tagjelölt országokban .....	45
3.1 A korruptió okai a tagjelölt országokban .....	45
3.1.1 A kommunizmus öröksége .....	45
3.1.2 Az általánosítás veszélyei .....	47

3.2	Az EU értékelése a tagjelölt országokban tapasztalható korrupcióról .....	48
3.2.1	A tagjelölt országokban tapasztalható korrupció értékelése ...	48
3.3	Korrupció a tagjelölt országokban: a bizonyíték .....	61
3.3.1	A tagjelölt országokban tapasztalható korrupció bizonyítékai .....	61
3.3.2	A korrupció jelentkezési helye .....	70
3.4	Korrupcióellenes politikák a tagjelölt országokban .....	75
3.4.1	A bizonyítékok .....	75
3.4.2	A csatlakozási folyamat hatása a korrupcióellenes politikákra .....	77
4.	A korrupció és a csatlakozás: a jövő lehetőségei .....	79
5.	Ajánlások .....	82
5.1	Ajánlások a tagjelölt országok számára .....	82
5.2	Ajánlások az EU számára .....	84



# Korrupció és korrupcióellenes politika az EU csatlakozási folyamatban

## 1. BEVEZETŐ

A jelen *Áttekintés* és a csatolt országjelentések a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban előforduló korrupció mértékét értékelik, továbbá felméri azokat a jogi és intézményi struktúrákat és politikákat, amelyekkel az adott kormányok a korrupció ellen kívánnak fellépni az EU csatlakozási folyamat, valamint a kialakulófélben lévő EU-normák és standardok fényében.

Az EU-tagságra jelölt valamennyi ország figyelemreméltó fejlődést ért el a demokrácia, a jogállam és a piacgazdaság létrehozása (helyreállítása) terén. Ugyanakkor a poszt-kommunista átmenetet zavarta a korrupció, amely továbbra is fennmaradt vagy virágzott – vagy legalábbis a köztudat így érzékelte. Az Európai Bizottság ismételten aggodalmát fejezte ki a tagságra jelölt országokban létező korrupció szintjét illetően, és világossá tette, hogy a korrupció elleni harc előmozdítása mindegyik ország számára olyan feladat, amelyet az EU-tagság elnyerése érdekében el kell végezni.

A Bizottság indokoltan foglalkozik a tagjelölt országokban előforduló korrupcióval: egyértelmű konszenzus született arra vonatkozóan, hogy a korrupció aláássa a demokráciát és gátolja a piacokat, és hogy a poszt-kommunista országok történelmi örökségük, valamint az átmenet jellege miatt különösen ki vannak téve a korrupció veszélyének. Ugyanakkor a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció mértékének értékelése igen nehéznek bizonyult a Bizottság számára, nem csupán azért, mert a közép- és kelet-európai országokban előforduló korrupciós problémák gyakran különböznek az EU-országokbeli korrupciós nehézségektől, hanem azért is, mert maga az Európai Unió sem rendelkezik egyértelmű korrupcióellenes keretszabályozással. Ennek következtében a korrupció és a korrupcióellenes politika terén az Európai Bizottság nem adott világos támpontokat<sup>1</sup> a tagjelölt országokra vonatkozóan.

Ebből a helyzetből számos probléma fakad. Először is a közép- és kelet-európai országokban tapasztalható korrupció mértékének, okainak és jellegének elemzéséhez szükséges átfogó keretmunka hiányában a Bizottság a korrupciót inkább a büntetőjogi vagy „megvesztegetés-centrikus” szemlélet alapján mérte fel. Ez a perspektíva nem tartalmazza az országokban tapasztalható korrupciós problémák legfontosabb aspektusait – a kor-

---

<sup>1</sup> Olyan minimális vagy elfogadható standardokat, amelyek fényében az egyes országok teljesítménye mérhető vagy megítélhető.

rupcióval szembeni társadalmi toleranciát vagy akár azt a többé-kevésbé mélyen gyökerező tradíciót, amely az erőforrásokat a kapcsolatrendszerek, avagy a klientúra alapján osztja fel. Másodsorban számos esetben a Bizottság által a tagjelölt országokban nyomatékosan szorgalmazott korrupcióellenes politikának (különös tekintettel a büntetőeljárásra és a kontroll-orientált megoldásokra) a hatékonysága még nem látható más, nyugati liberális demokráciában sem.

Harmadsorban pedig, a koppenhágai mandátum miatt a Bizottság olyan korrupcióellenes politikákat követelhet meg a tagjelölt országoktól, amelyeket magukban a tagországokban sem tud foganatosítani. Az Európa Tanács korrupcióra vonatkozó büntetőjogi egyezménye (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) világosan példázza azt a tényt, hogy a Bizottság nem egyforma mértékű befolyással bír a tagországokkal és a tagjelölt országokkal szemben. A Bizottság következetesen nyomást gyakorolt a tagjelölt országokra annak érdekében, hogy azok a megállapodást aláírják és ratifikálják. Ennek eredményeképpen 2002 júniusában a tíz jelölt országból nyolc ratifikálta a megállapodást szemben azzal, hogy a tizenöt tagországból csupán három tette ezt meg. Ezáltal az az indokolt nézet alakult ki, hogy a tagjelölt országokat olyan standardokhoz mérik, amelyek eltérnek az EU-ban jelenleg érvényes irányadó mértékektől. Ebben az összefüggésben az a tény, hogy az EU-tagállamok késlekedve ratifikálták az Európai Közösségek Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995-ös megállapodást (1995 Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests of the Union) (lásd 3.2.1 rész), jól illusztrálja a Bizottság korlátozott mértékű képességét arra, hogy az EU egészére vonatkozó korrupcióellenes politikát vezessen be.

Mindezek a tényezők együttesen megnehezítették a korrupcióellenes célok csatlakozási keretszabályzatba történő integrálását. Mivel a csatlakozási tárgyalások középpontjában az *acquis communautaire* harmonizációja és bevezetése áll, ez korlátozza a korrupcióellenes politikának a keretszabályzatba történő felvételét: a nyílt korrupcióellenes *acquis* korlátozott, a hatékony korrupcióellenes politika pedig az intézkedések és intézményi gyakorlatok olyan széles körét öleli fel, amely túllép a csatlakozási tárgyalások hatókörén.

Így a leginkább valószínűnek tűnő csatlakozási forgatókönyv szerint számos állandó és súlyos korrupciós problémákkal küszködő országot vesznek majd fel egy olyan Európai Unióba, amely még arra sem rendelkezik megfelelő keretszabályzattal, hogy ezeket a problémákat a jelenlegi tagországokban kezelje. Ez a helyzet két okból is aggodalomra ad okot. Először is, míg az EU valószínűleg kisebb figyelmet szentelt a korrupció problematikájára a tagállamok tekintetében – mivel ezt nem tekintették az *acquis* bevezetésének akadályaként –, egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy a korrupció számos tagországban komoly veszélyt jelent a demokratikus intézmények színvonalára és működésére nézve. Másodsorban pedig, számos tagjelölt ország esetében a korrupció mértéke alááshatja mind az *acquis* bevezetését, mind a demokratikus intézmények színvonalát. A korrupció akadályozza az Unió által elfogadott alapvető értékek egy részének elfoga-

dását, és a jövőre nézve elkerülhetetlen kihívás lesz majd a hatékony korrupcióellenes politika megszilárdítását célzó mechanizmusok fejlesztése egy immár kibővített Európai Unióban.

Másrészről ezek a megfigyelések visszatükröződnek a pozitív lehetőségekben is. Míg maga az Európai Bizottság a mai napig csak korlátozott sikereket ért el ezen a területen, addig más nemzetközi szervezetek aktívan harcolnak a korrupció ellen, különös tekintettel az Európa Tanácsra, amely szervezet nagyon közeli kapcsolatban áll az EU-val. A Tanács olyan széles körű, korrupcióellenes „Irányelvek” sorozatát dolgozta ki, amely aktív és működőképes keretet biztosít az Alapelvek (Korrupcióellenes Államok Csoportja, Group of States Against Corruption, GRECO), valamint két korrupcióellenes megállapodás betartásának az ellenőrzéséhez. Az EU fontos szerepet játszott azzal, hogy nyomást gyakorolt a tagjelölt államokra a megállapodások ratifikálása érdekében, és az EU csatlakozási folyamat fontos korrupcióellenes összetevője volt az Európa Tanács és az EU közös „OCTOPUS” programja, amely a tagságra jelölt országok számára tanácsot nyújtott a szervezett bűnözés és a korrupció elleni intézkedések tekintetében.

Emellett, az Irányelvek jóval szélesebb hatóköre miatt nyilvánvalóan a Tanácsnak kellene átvennie az EU koppenhágai kritériumának „korrupciós összetevőjét” egyrészt azért, hogy az EU formálisan elfogadná a Tanács irányelveit, másrészt pedig azért, hogy a Bizottság megfigyelő szerepét a GRECO-ra ruházná át. Az EU így világos módon mozdulhatna el a szükséges irányba (lásd 4. rész). Bár a GRECO alapvetően önkéntes alapon és egymás közötti ellenőrzést alkalmazva működött, mégis a szervezet működőképes megfigyelő mechanizmusainak és az EU intézményesítettebb befolyásának ötvözése lehet a legjobb módja a hatékony korrupcióellenes politika továbbfejlesztésének.

## 1.1 Korrupció és EU csatlakozás

### 1.1.1 Korrupció és demokrácia: a csatlakozás kulcsfontosságú kérdése

A korrupció a közép- és kelet-európai országok tagsági kérelméről készített „Agenda 2000” című jelentésben szereplő 1997-es kezdeti felmérés elkészítése óta folyamatosan az egyik leginkább aggodalomra okot adó téma az Európai Unió számára a tagjelölt országokkal kapcsolatban. Az Európai Bizottság által a tagjelölt országoknak a csatlakozás felé történő haladásáról készített 1998-as átfogó jelentés szerint:

A korrupcióellenes harcot tovább kell erősíteni. A tagjelölt országok által vállalt erőfeszítések nem mindig állnak arányban a probléma súlyosságával. Bár számos ország új programokat vezet be az ellenőrzés és a megelőzés terén, az intézkedések hatékonyságát még túl korai megítélni. A legtöbb tagjelölt or-



számban nincs meg a kellő elszántság a korrupció kérdésével való szembenézésre, illetve a korrupció felszámolására.<sup>2</sup>

Az 1999-es átfogó jelentés pedig már jóval határozottabban nevezi meg a korrupció okait:

A korrupció elterjedt..., a helyzetet súlyosbítja az állami szektor alacsony fizetési szintje és a gazdaságba bürokratikus úton történő beavatkozás széles körű alkalmazása... A hatóságok részéről hiányzik a meggyőződés a korrupció elleni küzdelemhez, s ennek az az eredménye, hogy a korrupcióellenes programoknak a legtöbb országban korlátozott eredményei vannak.<sup>3</sup>

A 2000 novemberében készített értékelés szerint pedig:

Ez az – 1999 októberében készült – értékelés továbbra is érvényes. A korrupció, a csalások és a gazdasági bűncselekmények igen elterjedtek a legtöbb tagjelölt országban, ami az állampolgárok bizalmának megrendüléséhez és a reformok hitelének megromlásához vezetett. Vállaltak korrupcióellenes programokat, és némi eredményt is értek el, de a korrupció komoly aggodalomra ad okot.<sup>4</sup>

2001-ben a Bizottság megismételte az értékelést, s abban már elismer némi fejlődést:

Ez az értékelés [a korrupcióról, mint komoly problémáról] továbbra is nagyrészt érvényes, bár számos területen pozitív fejlődés tapasztalható. A legtöbb országban a korrupcióellenes szerveket megerősítették, és a törvényhozásban is látható az előrehaladás, például ami a közbeszerzést és az információkhoz való nyilvános hozzáférést illeti. Számos országban az állami adminisztráció reformjában biztató fejlődés tapasztalható, s ez szintén erősíti a korrupció elleni harcot. Mindezen erőfeszítések mellett ugyanakkor a korrupció, a csalások és a gazdasági bűncselekmények továbbra is elterjedtek több tagjelölt or-

<sup>2</sup> Az Európai Unió Bizottsága, *Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, 1998. november, p. 6.;

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/)>, (2002. augusztus 6-ai állapot).

<sup>3</sup> Bizottság, *Composite paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, 1999. október, p. 12.;

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/pdf/en/composite\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf)>, (2002. augusztus 6-ai állapot)

<sup>4</sup> Az Európai Unió Bizottsága, *Enlargement Strategy Paper: Report on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, 2000. november, p. 16.;

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/strat\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf)>, (2002. augusztus 6-ai állapot).

számban, s ez fokozza az állampolgárok bizalmatlanságát, és rontja a reformok hitelét. A probléma kezelésére hatékony intézkedéseket kell hozni.<sup>5</sup>

Ezeket az állításokat tükrözik a Bizottság egyedi, az egyes tagjelölt országok fejlődéséről készült, úgynevezett Éves Jelentései is: 2001 novemberében a Bizottság az egyes országok értékeléséről szóló összefoglaló következtetéseiben is úgy ítélte meg, hogy a tíz kelet- és közép-európai tagjelölt ország közül ötben (Bulgária, Cseh Köztársaság, Lengyelország, Románia és Szlovákia) a korrupció „komoly” vagy „komoly aggodalomra okot adó” probléma, továbbá három országban folyamatos probléma vagy aggasztó jelenség (Magyarország, Lettország és Litvánia), és csupán két országgal kapcsolatban nem gyakorolt ezzel kapcsolatosan kritikát (Észtország és Szlovénia). Ez, valamint a fent idézett 2001-es értékelés azt sugallja, hogy – legalábbis a Bizottság szemében – a korrupció továbbra is súlyos probléma (ha nem épp egy lehetséges akadály) maradt az EU csatlakozás tekintetében.

### 1.1.2 EU kritériumok: a koppenhágai kritériumok

Az Éves Jelentések és a Csatlakozási Partnerségi Egyezmény (lásd lentebb) világosan utal rá, hogy az egyes országoknak az EU-hoz való csatlakozás érdekében eleget kell tenniük olyan politikai feltételeknek, amelyek között szerepel a korrupció elleni harc ténylegesen felmutatható siker. Azokat a politikai feltételeket, amelyeket a tagjelölt országoknak be kell tölteniük ahhoz, hogy beléphessenek az EU-ba, a koppenhágai Európai Tanácsban fektették le 1993-ban. A koppenhágai kritériumok szerint a belépés követelményei a következők:

1. a tagjelölt országnak biztosítani kell azon intézmények stabilitását, amelyek a demokráciát, a törvényi szabályozást, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét garantálják;
2. a tagjelölt országnak működő piacgazdasággal kell rendelkeznie, és meg kell tudni birkóznia az Unióban felmerülő versenyhelyzettel és az ottani piaci erővel; továbbá
3. a tagjelölt országnak képesnek kell lennie a tagsággal járó kötelezettségek betartására, beleértve a politikai, gazdasági és monetáris unió céljainak elkötelezett támogatását is.

---

<sup>5</sup> Az Európai Unió Bizottsága *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, 2001. november, p. 7.;  
<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf)>,  
(2002. augusztus 6-ai állapot).

A korrupció ezeket a területeket egyértelműen befolyásolja. A politikai kritériumok tekintetében a Bizottság a következő magyarázatot adja:

Az EU-tagságra törekvő országoknak a demokrácia és a törvényi szabályozás alapelveit nemcsak magukévé kell tenniük, hanem azokat át is kell ültetniük a mindennapi gyakorlatba. Ezen kívül biztosítaniuk kell azoknak a különböző intézményeknek a stabilitását is, amelyek lehetővé teszik az állami hatóságok (pl. bíróságok, rendőrség, önkormányzatok) hatékony működését és a demokrácia megszilárdítását.<sup>6</sup>

Nem meglepő, hogy az EU aggódik a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció miatt. Először is, a korrupciót széles körökben a posztkommunista országok fő problémájaként azonosítják – melyek közé tartozik számos, EU-tagságért folyamodó ország is.<sup>7</sup> Másodsorban pedig a politikai tudományok művelői között létezik egy olyan konszenzus, hogy a széles körben elterjedt korrupció aláássa a demokráciát. Az egyik, korrupcióval foglalkozó hatóság így fogalmaz:

A mindenütt jelen levő és kontrollálatlan korrupció gátolja a gazdasági fejlődést, és aláássa a politikai legitimitást. Kevésbé elterjedt formái pedig az erőforrások elpazarlásához, az erőforrások felosztása terén fokozott igazságtalansághoz, kisebb politikai versenyhez és a kormánnyal szembeni nagyobb bizalmatlansághoz vezetnek. A megvesztegetési lehetőségeknek a kormányzat magasabb szintjein történő megteremtése és kihasználása megnöveli a kormányzati kiadásokat, torzítja az állami kiadások felosztását, és veszélyes mértékben csökkentheti az infrastruktúra színvonalát. Még a viszonylag kisebb mértékű vagy rutinszerű korrupció is bevételtől foszthatja meg az államot, torzíthatja a gazdasági döntéshozatalt, és olyan negatív külső hatásokat eredményezhet a társadalomban, mint a szennyezettebb levegő és víz, vagy veszélyes épületek.<sup>8</sup>

Harmadsorban pedig, a politikai és közgazdasági tudományok terén széles körben létezik az a feltevés, hogy a kiterjedt korrupció aláássa a fejlődést és a piacok megfelelő működését.<sup>9</sup> Mivel a korrupció torzító hatással lehet a piacokra, és tekintve, hogy az

<sup>6</sup> Az Európai Unió Bizottsága, *The Copenhagen European Council and the 'Copenhagen Criteria'*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement>>, (2001. április 10-ei állapot).

<sup>7</sup> Lásd pl. *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, Washington, D.C. 2000., p. 6.

<sup>8</sup> K. A. Elliot: *Corruption as an International Policy Problem*, in: A. J. Heidenheimer, M. Johnston (eds.): *Political Corruption: Concepts & Contexts*, harmadik kiadás, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002. p. 925.

<sup>9</sup> Lásd pl. C. W. Gray és D. Kaufmann: „Corruption and Development”, in: *Finance and Development*, 1998. március. Számos tanulmány komoly bizonyítékot szolgáltatott a korrupció gazdasági és társadalmi költségeire vonatkozóan, elsősorban a kevésbé fejlett országok tekintetében: lásd World Bank: *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. 18.

EU „egységes piacot” kíván teremteni, a korrupció elleni harc a csatlakozási folyamat központi elemévé vált. A „gazdasági kritériumokat” illetően az EU hat olyan feltételt határoz meg, amely szükséges a működőképes piacgazdaság fennállásához. E hat feltételből az alábbi hármat valószínűsíthetően aláírta a korrupció:

- a piacra történő be- és kilépés előtt nincsenek akadályok;
- a jogrendszer – beleértve a tulajdonjogok szabályozását is – stabil, a törvények és szerződések érvényesíthetők;
- a pénzügyi szektor kellőképpen fejlett ahhoz, hogy a megtakarításokat a befektetések irányába terelje.<sup>10</sup>

A tagjelölt országokkal kapcsolatos tapasztalat szemlélteti, hogyan teremt a korrupció akadályokat a piacra történő belépés előtt, és hogyan torzítja el a bírósági döntéseket és a szabályozó szervek tevékenységét. Amint a fenti idézet is mutatja, az EU szerint a bürokratikus kontroll a korrupciót leginkább ösztönző tényezők közé tartozik.

Az Unió jogi rendszere azon feltevés mellett működik, hogy a tagállamok bíróságai és állami adminisztrációja a Közösségi törvényeket bevezetik, betartják és érvényesítik. A kiterjedt korrupció veszélyezteti a szabályok (és így az *acquis*) betartását, bevezetését és érvényesítését, vagy pusztán formálissá teszik a bevezetést, ezáltal is továbbgyengítve a törvények és szabályok státusát és – végső soron – hatékonyságát.<sup>11</sup>

### 1.1.3 A „támpontok” hiánya

A koppenhágai kritériumok korrupcióval kapcsolatos javaslati jellege ellenére a Bizottság részletesen nem tárgyalja sem az okokat, hogy miért is kellene a korrupciót a csatlakozással kapcsolatos problémaként felvetni, sem azt, hogy pontosan mely kritériumokat kellene a tagjelölt országoknak betölteni a korrupcióellenes politika vagy a korrupció mértéke terén.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Lásd <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>>, (2002. július 31-ei állapot).

<sup>11</sup> A Világbank például két fő kategóriába sorolja a posztkommunista országokban tapasztalt korrupciót: állami megvesztegetés vagy állami tisztviselők részére a törvények, szabályok, rendeletek és egyéb kormánypolitikák *megalkotásának* befolyásolása céljából adott illegális juttatás; és adminisztratív korrupció vagy a meglévő szabályok, törvények és szabályzatok *alkalmazásának* torzítása céljából adott illegális juttatás. Lásd World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, pp. xv–xvii (a kiemelés tőlünk).

<sup>12</sup> A Bizottság által a korrupció értékelése során alkalmazott támpontok következtelenségére Sajó András mutatott rá egy tanulmányában, 2001 februárjában, az EUMAP jelentéskészítőinek felkészítő ülésén. A tanulmány az EUMAP irattárában megtalálható.

Valójában a Bizottság 1999 óta már kifejezte azon véleményét, hogy minden tagjelölt ország betölti a politikai kritériumokat, tette ezt annak ellenére, hogy megállapításai szerint legalább két ország nagyon súlyos (és – Románia esetében – „szisztematikus”) problémával szembesül a korrupciót illetően (lásd 3.2.1 rész). A 2001-es átfogó jelentés úgy utal a korrupcióra, mint amely számos tagjelölt országban elterjedt probléma, így folyamatos, valamint határozott korrupcióellenes intézkedéseket sürget.<sup>13</sup>

Ugyanakkor nincs utalás arra, hogy a korrupció mértékének, vagy a fejlődés Bizottság által elfogadható szintjének mérésére milyen támpontokat vettek figyelembe a hivatalos korrupcióellenes politika vagy a korrupció szintjének csökkentése tekintetében. Nincs utalás arra sem, hogy az adott célkitűzések megvalósíthatók-e a csatlakozásra jelenleg megadott időintervallumon belül. Emellett világosnak látszik, hogy az értékeléseket nem alapozták jól behatárolható kívánalmak egy rögzített csoportjára (lásd 3.2 rész).

Az adott területen részben azért is tapasztalható az egyértelműség hiánya, mert a korrupció terén nincs világos, kötelező érvényű *acquis*: az EU korrupcióval kapcsolatos egyértelmű megállapodásai például még nem kötelező érvényűek a tagállamok részére, és nem is említik ezeket a tagjelölt országokról készült jelentésekben a korrupcióval kapcsolatban. Például 2002 márciusáig a tizenöt tagországból csupán nyolc állam fejezte be az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995-ös megállapodás ratifikálását. A tagállamok rendkívül korlátozott mértékben képesek kontrollálni az EU-források szétáramlását, amint ezt bizonyítja az a tény is, hogy az Európai Számvevőszék ismételten nem tudta fenntartások nélkül jóváhagyni a Közösség költségvetését.<sup>14</sup>

Emellett az EU nem rendelkezik támpontokkal a tagállamokbeli korrupció szintjének értékeléséhez sem, és nagyon kevés kutatási eredmény vagy információ áll rendelkezésre annak megítéléséhez, hogy a korrupció mennyiben elterjedtebb a tagjelölt országokban, mint a tagállamokban – jóllehet a meglévő korlátozott bizonyítékok azt igazolják, hogy általánosságban véve ez a helyzet. Ugyanakkor erőteljes jelei mutatkoznak annak is,

<sup>13</sup> Bizottság, *Making a success of enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate Countries*, p. 7.

<sup>14</sup> Az Egyesült Királyság Nemzeti Számvevőszéke által nemrégiben kiadott jelentés azt állapította meg, hogy 1999-től 2000-ig az EU-forrásokat is érintő tetten ért csalások száma 75%-kal megnövekedett. Az emelkedés többnyire az egyesült királysági könyvvizsgálati mechanizmusok javulásának az eredménye; számos ország ugyanakkor nem tudott tetten érni semmilyen csalást. Az Európai Számvevőszék immár hetedik éve nem tudta korlátozó záradék nélkül jóváhagyni az EU kimutatásait; *inter alia* azt találta, hogy a Bizottságnak nincs birtokában olyan teljes körű és megbízható információ, amely lehetővé tenné annak megkülönböztetését, mely EU-források kerültek közvetítőkhöz, és melyek a végső felhasználókhöz. Lásd Egyesült Királysági Nemzeti Számvevőszék, *Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the Year 2000*, a számvevő és a fő könyvvizsgáló által készített jelentés, HC 859 Session 2001-2, 2002. május 30.; P. Waugh: British watchdog criticises 75 percent rise in European fraud, *The Independent*, 2002. május 30.

hogy a korrupció (különös tekintettel a magas szinteken zajló korrupcióra) komoly problémát jelent számos tagállamban, beleértve a legnagyobb országokat is (pl. Németország, Franciaország és Olaszország). A felmérések azt mutatják, hogy a legjobb tagjelölt ország kevésbé korrump, mint a legrosszabb EU-tagországok (lásd 2.1 rész).<sup>15</sup>

## 1.2 Korrupció és korrupcióellenesség: a vita

Az a tény, hogy egy adott országnak a korrupció vagy a korrupcióellenes politika terén elért fejlődésének értékeléséhez nem állnak rendelkezésre világos mércék, nemcsak annak a következménye, hogy maga az EU sem dolgozott ki korrupcióellenes keretszabályzatot, hanem kapcsolódik ahhoz a tényhez is, hogy a korrupció meghatározásával kapcsolatban egy jóval alapvetőbb, folyamatos vita zajlik.<sup>16</sup> A jelen *Áttekintés* nem próbálja meghatározni a korrupció definícióját. Ugyanakkor megkísérel rámutatni arra, hogy a korrupciót nem lehet egyszerűen a formális szabályok és törvények megsértéseként definiálni vagy értelmezni, jóllehet a politikai tudományok művelőinek többsége ezt a koncepciót preferálja. Bár nem próbáljuk megadni a korrupciónak a tagjelölt országokban is alkalmazható definícióját, és nem kíséreljük meg rangsorolni az egyes országokat a korrupció elterjedtsége szempontjából, megpróbálunk széles körű értelmezést nyújtani arra vonatkozóan, milyen típusú viselkedés vagy jelenség számít korrupciónak, és lehet ennél fogva a korrupcióellenes politika aktuális célpontja.

### 1.2.1 A meghatározás és értékelés problematikája

#### *A formális szabályok korlátai*

A politikatudományok művelői és a korrupciókutatók hajlottak a korrupció köztisztviselő-központú meghatározásának elfogadására. Ez a meghatározás a korrupciót olyan magartásként definiálja vagy azonosítja, amely

„magánjellegű anyagi vagy státusbeli nyereség szerzése céljából eltér a köztisztviselői szerep formális kötelezettségeitől; vagy megsért valamely, bizonyos típusú magánjellegű befolyás gyakorlása ellen irányuló szabályt. Ide tartoznak

<sup>15</sup> Lásd például S. Theil és C. Dickey: Europe's dirty secret, *Newsweek*, 2002. április 29.

<sup>16</sup> A vita nemcsak arra összpontosít, hogy mi a korrupció, hanem arra is, hogy egyáltalán lehet-e definiálni. Például Frank Anechiarico és James B. Jacobs szerint a korrupció alapjában véve szubjektív fogalom, az idő előrehaladtával változik, és ezért univerzálisan elfogadható módon nem lehet meghatározni. Lásd F. Anechiarico és J. B. Jacobs: *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996., pp. 3–5.

olyan magatartásformák, mint a megvesztegetés..., a nepotizmus... és a hűtlen kezelés.”<sup>17</sup>

A köztisztviselő-központú megközelítések főként a formális szabályok és törvények megsértésére összpontosítanak. Ugyanakkor ezzel a megközelítéssel kapcsolatban számos probléma merül fel: például az elit létrehozhat olyan törvényeket, amelyek támogatják a korrupciót, így még az olyan államok esetében sem, ahol megpróbálják a korrupciót teljes mértékben szabályozni, a formális szabályok és szabályzatok nem tudnak minden cselekedetet lefedni, beleértve az olyanokat is, amelyeket széles körben egyébként korruptnak ítélnének meg.<sup>18</sup> Például nehéz kriminalizálni azt az esetet, amikor a kormány-uralta média-felügyelet szisztematikus politikai támogatásért cserében oszt ki magán televíziós engedélyeket. Amikor Dávid Ibolya, korábbi igazságügy-miniszter, 1999-ben aláírta a Magyarország és az Egyesült Nemzetek között létrejött, a korrupcióellenes politika értelmezéséről szóló memorandumot (Memorandum of Understanding on anti-corruption policy between Hungary and the United Nations), elismerte, hogy szükség van a korrupció olyan szélesebb értelemben vett meghatározására, amely túlmutat a büntető törvénykönyv határain:

Nem elég a stratégiát pusztán a korrupcióhoz kapcsolódó bűncselekményekre összpontosítani; előfordulhatnak olyan „korrupt gyakorlatok”, amelyek a büntető törvénykönyv alapján nem számítanak bűncselekménynek.<sup>19</sup>

Ilyen és hasonló okokból, míg úgy tűnhet, hogy a büntető ítéletekről készített statisztika a korrupció egyedüli szigorú, „valódi” mutatója, egyetlen komoly elemzés sem támaszkodna ilyen adatokra egy adott országbeli korrupció elterjedtségének felméréséhez, és minden bizonnyal nem vonná le azt a következtetést sem, hogy a megvesztegetéssel kapcsolatos bűncselekmények számának megemelkedése a korrupció nagyobb mértékű elterjedését jelenti. A tagjelölt országokban fennálló helyzet inkább ezt az érvet erősíti meg, mivel úgy tűnik, az egyes országokban a büntető ítéletek számának nincs sok köze a korrupció elterjedtségével kapcsolatos egyéb bizonyítékokhoz. Az EU-tagországok adatai sem tisztázzák jobban a helyzetet. Például Németországban a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos bírósági eljárások száma 1034 volt 1999-ben, ami (az ország méretéhez képest) nagyjából megegyezik a tagjelölt országokban felderített esetek szá-

<sup>17</sup> A. J. Heidenheimer, M. Johnston és V. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989. p. 966.

<sup>18</sup> A korrupció meghatározásával és értelmezésével kapcsolatos megközelítések megvitatását lásd M. Philp: *Conceptualizing Political Corruption*, in A. J. Heidenheimer és M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick és London, 2002., pp. 41–57.

<sup>19</sup> Dávid Ibolya igazságügy-miniszter beszéde, amely az ENSZ és Magyarország kormánya között létrejött értelmező memorandum aláírása alkalmából hangzott el.

mával.<sup>20</sup> Ugyanakkor az Egyesült Királyságban 1999-ben szinte nem is hoztak büntető ítéletet a korrupció megelőzésére vonatkozó törvény (Prevention of Corruption Act) vagy a közhivatalok korrumpit gyakorlatával kapcsolatos törvény (Public Bodies Corrupt Practices Act) alapján, Észak-Írországban és Skóciában pedig egyáltalán nem született ezzel kapcsolatosan bírósági ítélet.<sup>21</sup>

### *A felmérésekből származó bizonyíték*

A korrupció mértékére vonatkozó bizonyíték másik fő forrását a korrupcióval kapcsolatos felfogásról és tapasztalatról készített felmérések jelentik. A felméréseket részletesen a 3.1. rész tárgyalja. A terepet továbbra is a közvélemény-kutatások uralják. Az ilyen mutatókkal az a fő probléma, hogy inkább a korrupcióval kapcsolatos *felfogásról* szólnak és nem magáról a korrupcióról, ezért megkérdőjelezhető, hogy a korrupció tényleges szintjének megbízható mutatóiként lehet-e használni őket.<sup>22</sup> A felfogások többnyire inkább általánosak, míg a korrupcióval kapcsolatos tapasztalat egyéni és konkrét. A korrupciós felfogásokról és tapasztalatokról Ukrajnában, Bulgáriában, Szlovákiában és a Cseh Köztársaságban készített részletes felmérések azt jelzik, hogy az általános felfogás nem megbízható mutatója az állampolgárok valódi tapasztalatának:

A magas szinteken létező korrupciót széles körökben érzékelik (a posztkommunista országokban), és az mindenhol irritálja az állampolgárokat. Jóllehet azt láttuk, hogy a polgárok általánosságban véve sokat beszéltek arról, hogy ajándékot és kenőpénzt kell felajánlani az alsóbb szintű köztisztviselőknek, a személyes tapasztalataikról szóló beszámolókból konkrét eseteket sokkal ritkábban említettek...A közhivatalnokokkal való érintkezésük során nem a korrupció volt az egyetlen probléma... és a köztisztviselőkkel fenntartott napi kapcsolat szintjén nem ez volt a leggyakoribb vagy legzavaróbb tényező.<sup>23</sup>

A konkrét tapasztalatokról szóló felmérések haladást jelentenek a felfogással kapcsolatos felmérésekhez képest, de ezekben is számos probléma merül fel, úgymint a jóváhagyás (a válaszadók lehet, hogy az interjúkészítő „szája íze” szerint válaszolnak), az eredmé-

<sup>20</sup> GRECO, *Evaluation Report on Germany*, a GRECO 8. plenáris ülésén fogadták el, Strasbourgban, 2002. március 4.–8. között, p. 6. Emellett az eljárások száma drámaian megnőtt az 1994-es adathoz képest (258).

<sup>21</sup> GRECO, *Evaluation Report on the United Kingdom*, a GRECO 6. plenáris ülésén hagyták jóvá, Strasbourgban, 2001. szeptember 10.–14. között, p. 3.

<sup>22</sup> A TI maga is hangsúlyozza az indexek korlátait. Lásd J. G. Lambsdorff, *Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index*, Transparency International and Göttingen University, 2001. június, p. 4.  
<<http://www.transparency.org/cpi/2001/dnld/methodology.pdf>>, (2001. július 31-ei állapot).

<sup>23</sup> W. L. Miller, A. B. Grodeland és T. Y. Koshechkina: *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-communist Europe*, Central European University Press, Budapest, 2001., p. 279.



nyek közötti eltérések – attól függően, hogyan készítették a felmérést –, és a rossz memória.<sup>24</sup>

### *Intézményesített korrupció és klientúra-rendszer*

A korrupció szűkebb értelmezésének másik problémája az, hogy ezekbe az értelmezésekbe nem könnyen építhető bele az olyan intézményesített korrupció, mint például amikor politikai pártok pénzt fogadnak el, cserében az „adományozó” állami megrendelést kap, amikor is a juttatás nem közvetlenül egyénekhez kerül. Emellett a közép- és kelet-európai térségben a korrupció gyakran bele van ágyazódva a kliensi rendszer történelmi kontextusába. A klientúra-hálózatok fontos szerepet játszanak mindegyik poszt-kommunista országban az állam, a magánszektor és az állampolgár közötti kapcsolatok kiépítésében.<sup>25</sup> Az ilyen hálózatok tipikusan a juttatások időbeli kicserélődésének rendszerén alapulnak, amit nagyon nehéz felmérni,<sup>26</sup> és a korrupció meghatározására vagy beazonosítására tett erőfeszítések egyre bonyolultabbakká válnak ott, ahol ilyen rendszerek működnek. Jóllehet a posztkommunista országokban a korrupció hatékony kezelésére tett lépések nem hagyhatják figyelmen kívül az ilyen kapcsolatrendszereket, összetett mivoltuk miatt megkérdőjelezhető, hogy a fent említett módszerek bármelyikével fel lehet-e mérni a korrupció mértékét.

A tagjelölt országok EU-beli értékelései azt sugallják, hogy a korrupciót többnyire a megvesztegetés szűkebb értelmében veszik figyelembe a büntető törvénykönyv vagy nemzetközi megállapodások alapján. Ugyanakkor a Bizottság által az Éves Jelentésekben kifejezett aggodalmak és javaslatok gyakran tágabb értelműek, beleértve az érdekelentétek,<sup>27</sup> a pártfinanszírozás<sup>28</sup> vagy az információkhoz való hozzáférés<sup>29</sup> keretszabályo-

<sup>24</sup> Például a memóriával kapcsolatos problémák befolyásolhatták a Világbank/EBRD Üzleti környezet és vállalkozási teljesítmények című felmérését (lásd 3.1. rész), amely arról kérdezte a társaságokat, hogy a hozzájuk hasonló cégek az éves bevételük hány százalékát fizetik ki évente közhivatalnokoknak nem hivatalos fizetségek formájában.

<sup>25</sup> „A klientúra-rendszer és a korrupció két külön fogalom. A klientúra-rendszer a társadalmi szervezetek egy formája, míg a korrupció olyan egyéni szociális viselkedés..., amely tömegméretűvé válhat... A posztkommunista kontextusban a két jelenség úgy tűnik összefonódott.” Sajó A.: Clientelism and Extortion: Corruption in Transition” (a Sajó A.: Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe című átdolgozott változata, *East European Constitutional Review* 1998., Vol. 7., No. 2), p. 2.

<sup>26</sup> Például, ahol egy fő köztisztviselő tompít a szabályokon egy olyan szektorban, ahol később a legdominánsabb cég alkalmazza majd őt; vagy ahol cégek megegyeznek abban, hogy „megszerveznek” egy nyilvános tendert úgy, hogy a „versenytárs” nyerjen, s cserébe az adott társaság később szintén „segít” majd, hogy a hálózat egy másik tagja részesülhessen előnyben.

<sup>27</sup> Például Szlovénia (2001.).

<sup>28</sup> Például Románia (2001.).

<sup>29</sup> Például Szlovákia (2001), Románia (2001). Az információk nyilvánosságáról szóló törvény lengyelországi bevezetését a korrupció elleni harc „fontos fejleményeként” említik.

zásának fejlesztésére való felhívást is. Ilyen körülmények között, valamint a bűnügyi statisztikák hasznosságáról fentebb tett megállapítások fényében úgy tűnhet, hogy a Bizottság nem igazán tisztázta, mit is ért korrupció alatt, és hogy mi lenne a hatékony korrupcióellenes politika.

## 1.2.2 Korrupcióellenes politika: a különféle megközelítések ütköztetése

A definícióval kapcsolatos megfontolásokat tovább bonyolítja az a tény, hogy nézeteltérések vannak azzal kapcsolatban, mi is lenne a megfelelő korrupcióellenes politika. Az egyszerűség kedvéért a korrupcióellenes politikával kapcsolatos megközelítéseket öt fő csoportra osztottuk:

### (i) A „büntetőjogi és adminisztratív kontrollt” preferáló megközelítés

E szemlélet szerint a korrupciót a megvesztegetés viszonylag egyszerű fogalmaként értelmezik; a köztisztviselőkre és a politikusokra a korrupciós lehetőségek keresőként tekintenek; és a korrupcióellenes politika büntetőjogi rendelkezések, és az állami adminisztráció terén hatékony, formális ellenőrzési gyakorlat létrehozását és érvényesítését jelenti. Úgy tűnik az Európai Bizottság ezt a szemléletet fogadja el elsődlegesként, és ez tükröződik a meglévő európai korrupcióellenes dokumentumokban is (lásd 2.1.1 rész).

### (ii) A „kis állam”-megközelítés

Ez a megközelítés is osztja a büntetőjogi és adminisztratív kontrollt preferáló nézet azon feltevését, hogy a közhivatalnokok alapvetően korruptak, és kihasználnak bármilyen lehetőséget arra, hogy meggazdagítsák magukat. Míg azonban a büntetőjogi és adminisztratív kontrollt preferáló megközelítés arra törekszik, hogy szűkítse lehetőségeiket arra, hogy ezt jogi-adminisztratív eszközök segítségével megtehessek, a második megközelítés feltételezi, hogy az állam maga jelenti a problémát. Ennek a nézetnek a védelmezői szerint a korrupcióellenes politika olyan politikát jelent, amely csökkenti az állam szerepét és minimalizálja a szabályozás szintjét. Robert Klitgaard úgy véli, „a korrupció mértékét a monopólium nagysága plusz a saját jogkör nagysága mínusz felelősségre vonhatóság mértéke”, s megközelítése világosan illusztrálja azt a tendenciát, amely a korrupció problémáját a megbízó-megbízott<sup>30</sup> problémában látja, ami könnyen vezet arra a feltevésre, hogy a megoldás a kormány szerepének a minimalizálása.

### (iii) A „politikai gazdaság”-megközelítés

Ez a megközelítés osztja a kis állam-megközelítés azon feltevését, hogy a korrupció olyan körülmények között jelentkezik, ahol a megbízók nem tudják hatékonyan ellenőrizni a megbízottak munkáját, és úgy tűnik, azt a feltevést is elfogadja, hogy a köztiszt-

<sup>30</sup> Lásd R. Klitgaard: *Controlling Corruption*, University of California Press, 1991.

viselők elsősorban önös érdekeik maximális érvényesítését keresik. Ugyanakkor az ilyen megközelítés szószólói nem az állam méretére koncentrálnak, hanem az állami programok reformjára, amelyek célja az átláthatóság és a felelősségre vonhatóság fokozása, valamint a megbízó-megbízott problémák mértékének korlátozása.<sup>31</sup> Daniel Kaufmannak a *New York Times*-ban közölt 1999-es nyilatkozata elsősorban erre a megközelítésre alapszik:

Az ember nem úgy harcol a korrupció ellen, hogy ténylegesen a korrupció ellen hadakozik, hanem inkább makro-ökonómiai stabilitást, piacosodást, demokratizálódást és egyéb olyan kezdeményezéseket szorgalmaz, amelyek megváltoztatják azt a környezetet, amelyben a korrupció létezik.<sup>32</sup>

A Bizottság néha beépítette ennek a megközelítésnek néhány elemét a tagjelölt országokban tapasztalható korrupcióval kapcsolatos szemléletébe, és néhány országgal kapcsolatban olyan megjegyzést tett, hogy az engedélyezési eljárások fölötti állami kontroll ösztönzi a korrupciót.<sup>33</sup> Ugyanakkor ezt a megközelítést nem szorgalmazták következetesen. A koppenhágai gazdasági kritériumoknak való megfelelés értékelése során ritkán említik a korrupciót, és nem világos az sem, hogy az engedélyezési eljárások felett miért csak néhány országgal kapcsolatban fejeztek ki aggodalmat.<sup>34</sup>

#### *(iv) A „többsikú stratégiai nemzeti becsületesség”-megközelítés*

Az a felismerés, hogy a szűk látókörű korrupcióellenes stratégiák korlátozott sikereket értek el, arra vezetett több nemzetközi szervezetet, hogy szélesítse ki a korrupcióellenes politikára irányuló javaslatait. A Transparency International által 1996 óta propagált National Integrity System<sup>35</sup> az ilyen jellegű megközelítés korai példája. A Világbank a következőképpen foglalja össze a korrupció elleni harc többágú stratégiájának kidolgozására irányuló erőfeszítéseit:

A korrupció elleni programok eddig nagyrészt olyan intézkedésekre összpontosítottak, amelyek az adminisztratív korrupciót az állami adminisztráció és az

<sup>31</sup> Az ezen megközelítés és a kis kormány-megközelítés közötti különbséget jól illusztrálja Susan Rose-Ackerman érvelése, mely szerint az állami költségek csökkentése valójában fokozhatja a korrupciót a hiány megnövekedése miatt. Lásd S. Rose-Ackerman: *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999., p. 41.

<sup>32</sup> S. Schmemmann: "What makes nations turn corrupt? Reformers worry that payoffs and theft may be accepted as normal" *New York Times*, 1999. augusztus 28.

<sup>33</sup> Lásd pl. az Európai Unió Bizottsága, *2001 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*.

<sup>34</sup> Például a Cseh Köztársaságban 2000 áprilisában életbe lépett új, kereskedelmi engedélyezésről szóló törvény megnövelte az állam szerepét az engedélyezési eljárásokban, látszólag az EU-követelmények hatására.

<sup>35</sup> Lásd <[http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)> (2002. augusztus 5-ei állapot)

állami finanszírozás menedzsmentjének megreformálásával próbálták kezelni. Ám azáltal, hogy sikerült felismerni: a korrupció gyökerei messze tovább nyúlnak a kormány teljesítőképességének gyengeségein, a „választék” fokozatosan bővült, és nagyobb kiterjedésű strukturális kapcsolatokat is célba vettek... A célok ugyanazok: az állami teljesítőképesség és az állami szektor menedzsmentjének fejlesztése, a politikai felelősségre vonhatóság erősítése, a civil társadalom felhatalmazása, és a gazdasági verseny növelése.<sup>36</sup>

A tagjelölt országok számára különösen fontosnak tűnő szélesebb körű stratégia két elemét képezik azok az erőfeszítések, amelyek a lobbizó gyakorlatok elfogadható korlátok közé szorítására és a civil társadalomnak a korrupcióellenes projektbe való bevonására összpontosítanak. A lobbizás egyébként is vagy potenciálisan, vagy ténylegesen súlyos probléma a legtöbb tagjelölt ország esetében, amint az EUMAP egyedi országjelentései is tükrözik. Néhány országban (pl. Lengyelország és Bulgária) a társadalmi szervezetek létfontosságú szerepet játszottak abban, hogy a korrupciós és korrupcióellenes kezdeményezések hazai földön és nemzetközi viszonylatban egyaránt kiemelt kérdéssé váltak. Más országokban (pl. Szlovénia vagy a Cseh Köztársaság) a polgári társadalom szerepe nagyon csekély volt.

Az Európai Bizottság egyik Éves Jelentésében sem említi a lobbizást, a polgári társadalom szerepéről pedig mindössze két Éves Jelentésében szól (Bulgária és Litvánia). Ez kapcsolódhat ahhoz a tényhez is, hogy a Bizottság mindkét területen erőfeszítéseket tesz a kormányzási gyakorlat megreformálására magán az Unión belül is (lásd 2. rész). Jóllehet a jelen Áttekintésnek nem célja a lobbizás összes formájának elítélése, a csatolt országjelentésekkel együttesen viszont egyértelműen rámutat arra, hogy az elfogadható lobbizás korlátainak meghatározása, valamint az ilyen korlátokon túllépő lobbizás megelőzése létfontosságú elemét képezi a korrupció elleni harcnak az összes tagjelölt ország vonatkozásában. Amint a Világbank megjegyzi:

Ami az állami megvesztegetést, mint a korrupció egy formáját elválasztja a hagyományos politikai befolyástól (pl. lobbizás) az az a mechanizmus, amely során a magánérdekek kölcsönhatásba kerülnek az állammal. Állami megvesztegetésre akkor kerül sor, amikor köztisztviselők számára illegális, magánjellegű juttatást adnak informális, átláthatatlan és közkedvelt csatornákon keresztül.<sup>37</sup>

Ebben a megközelítésben az a fajta lobbizás, amely kollektív szervezeteken (például: iparági társulásokon) keresztül, továbbá átlátható és nyilvános módon történik (például hivatalos konzultációs folyamat), elfogadható, sőt támogatást is élvez; ugyanakkor a burkolt, saját érdekeket szem előtt tartó, *quid pro quo* („Kinek-mit?”) típusú kapcsolatokon keresztül politikusokkal vagy pártokkal folytatott lobbizás korrump és káros hatású.

<sup>36</sup> World Bank: *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. 39.

<sup>37</sup> World Bank: *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. 3.

*(v) „A tiszta közélet”-alapú megközelítés*

A korrupcióellenes politika fentebb említett megközelítései általában azt a feltevést osztják, hogy a köztisztviselők eredendően haszonlesők, és a korrupció visszaszorításának ezért elsősorban az képezi az alapját, hogy a korrupció költsége magasabb legyen, mint a várható nyereség. Az ilyen jellegű korrupcióellenes stratégiák inkább a nagyobb demokráciát, a döntéshozatali folyamatoknak az állampolgárok előtti nyitottságát, a közhivatalnokok csökkentett autonómiáját és saját jogkörét, valamint a vizsgálatok, a felelősségre vonhatóság és a megakadályozó szankciók fejlettebb rendszerét szorgalmazzák. A hangsúly azon van, hogy maximalizálják a nem korrump viselkedést indirekten ösztönző tényezőket, vagyis maximalizálják a közhivatalnokok korrump viselkedésének negatív következményeit.

A korrupcióellenes politika egy másik megközelítése a közéleti tisztesség kiépítésére összpontosít. Ez a megközelítés a közvetlen ösztönzőkre épít – vagyis arra a feltevésre, hogy a közhivatalnokok kaphatnak pozitív ösztönzést is arra, hogy megvesztegethetetlenek legyenek, és ne csupán negatívan legyenek ösztönözve a korrump magatartás elkerülésére. A szemlélet alapját képezi továbbá az az axióma is, hogy a korrupciót leginkább úgy lehet kordában tartani, ha a közhivatalnokok a közjó érdekében különböző mértékű autonómiát gyakorolhatnak, így többé-kevésbé immúnissá válnak a felmerülő korrupciós lehetőségekkel szemben, mivel saját szerepüket ennek megfelelően határozzák meg. A megközelítés egyes elemei fellelhetők a Lengyel Köztisztviselői Kar által elfogadott megközelítésben is, amelynek alapját elsősorban a köztisztviselők etikai oktatása és képzése jelenti.

A posztkommunista országokban az ilyen stratégiák egyik valószínűsíthető előnye, hogy láthatóan sokkal közvetlenebb szemszögből kezelik azt a problémát, amelyet ezek az országok a kommunista rendszerektől örökölték: a közösségi felelősség világos megértésének hiányát és azt az állami kultúrát, amelyben a becsületes hivatalnokokat határozottan meg lehet különböztetni. Ebből a szemszögből a tagjelölt országok előtt álló kihívás az, hogy olyan közszolgálatot és nyilvános politikai kultúrát tudjanak kiépíteni, amely megváltoztatja az emberek elvárásait mind saját magukkal, mind a közhivatalnokokkal szemben.

A tiszta közélet alapú stratégia azt is elismeri, hogy a saját döntési jogkör minimalizálása is áldozatokkal járhat. A döntési jogkört túlságosan is korlátozó korrupcióellenes politikák oda vezethetnek, hogy a közhivatalnokoknak végül az a szabadságuk sem lesz meg, amely a közjó érdekét szolgáló döntések meghozatalához szükséges. A posztkommunista országok viszonylatában megkérdőjelezhető, hogy az átmenettel kapcsolatos szerteágazó feladatokat végrehajtó államokban tanácsos-e próbálkozni a saját jogkör maximális korlátozásával.

### *Tanulság az EU számára*

Az Európai Bizottság által a tagjelölt országok számára javasolt korrupcióellenes politika általában a kontroll-paradigma irányába tolódik el, és kiemelt hangsúly helyeződik a büntetőjogi korrupcióellenes törvény lehető legjobb tartalmára és teljes mértékű érvényesítésére. Az ilyen politikák magukban foglalhatnak érdekellentétre vonatkozó szigorú rendelkezéseket és vagyonellenőrzésre vonatkozó átfogó klauzulákat (amelyek megszegése már önmagában bűncselekmény lehet),<sup>38</sup> csakúgy, mint az állami adminisztráció ellenőrzésében, felügyeletében és felülvizsgálatában részt vevő ügynökségek létrehozását vagy megerősítését is. Hasonló módon – legalábbis mostanáig – a nemzetközi intézmények javaslatai inkább a polgári és büntető jog,<sup>39</sup> valamint az állami adminisztráció megreformálására összpontosítottak, hogy ezen keresztül a közhivatalnokok ellenőrzésének mechanizmusa és felelősségre vonhatósága hatékonyabbá váljon. Bár a Bizottság fontosnak tartja, hogy a közhivatalnokok elfogadják az etikai kódexet, úgy tűnik, az ilyen törvények esetében a „felülről-lefelé” megközelítést támogatják, amely szerint a szabályokat felsőbb szinteken szabják meg. Hasonló módon az ilyen szabályok bevezetésére a tagjelölt országok által elfogadott megközelítés nem veszi figyelembe az etikai kódexeket már alkalmazó nyugati országokban „megtanult” fontosabb leckéket: például, hogy a hatékony szabályzatok részletesek, és azokat a hatókörükbe tartozó hivatalnokokkal folytatott konzultációk segítségével kell kidolgozni.

Ezen túlmenően a 90-es évek közepe óta egyre nagyobb irodalma van annak, hogy a korrupcióellenes politikával kapcsolatos hagyományos megközelítések miért lehetnek tévesek. Egyes elemzők szerint a korrupció ellenőrzésének minden áron való szorgalmazása csökkentheti az adminisztráció hatékonyságát, sőt gyakorlatilag nem biztos, hogy mérsékeli a korrupció szintjét.<sup>40</sup> A szabályok, szabályzatok és szankciók növekvő „áradata” – amelyet ráadásul egyre nagyobb számú felügyeleti és végrehajtó szerv támogat –, olyan helyzetet teremthet, amelyben a szervek legalább annyi időt töltenek a korrupció elleni lépésekkel, mint alapvető feladatuk ellátásával. Emellett közhivatalnokok olyan „kóros” reakcióját is kiválthatja, mint az előírások betartásával történő munkalassítás. Ezek az elemzők arra a következtetésre jutottak, hogy a hatalom gyakorlásához a hiva-

<sup>38</sup> Számos USA-beli rendelkezés értelmében.

<sup>39</sup> Legnyilvánvalóbban olyan nemzetközi korrupcióellenes egyezmények elfogadásánál, mint az 1997-es OECD egyezmény a külföldi hivatalnokok nemzetközi tranzakciók során történő megvesztegetése ellen (Convention against the Bribing of Foreign Officials in International Business Transactions) vagy az Európa Tanács két polgári és büntetőjogi egyezménye a korrupcióról (Council of Europe Civil and Criminal Law Conventions on Corruption).

<sup>40</sup> A legradikálisabb példát Frank Anecharico és James B. Jacobs adja, akiknek meggyőző érvelése szerint az „abszolút integritás szorgalmazása” tovább csökkentette a bürokrácia hatékonyságát anélkül, hogy mindeközben a korrupció mértéke csökkent volna New York City-ben. Lásd F. Anecharico és J. B. Jacobs: *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago 1996.

talnokoknak rendelkezniük kell bizonyos mértékű saját döntési jogkörrel – legalábbis a kormányzat magasabb szintjein –, és azt is hozzátesszük, hogy „minél kevésbé bízunk a közhivatalnokokban, annál kevesebbet tudnak tenni értünk, és kormányzási képességük annál kisebb lesz.”<sup>41</sup>

Ezek a megfontolások nagyon is érvényesek a korrupció problémájára a tagjelölt államokban. A tagjelölt országokra vonatkozóan az Európai Bizottságnak a korrupcióellenes politikával kapcsolatos megközelítése, javaslatai és követelményei a politikai elitre, a megfelelő „politikai hajlandósággal” szorgalmazott felülről lefelé irányuló korrupcióellenes stratégiákra, a büntetőjog érvényesítésére és a működőképes ellenőrzési mechanizmusok létrehozására koncentráltak; amelyek fő célja az EU-források felhasználásának ellenőrzése volt. Valójában az elitre és a pénzügyi ellenőrzési mechanizmusokra helyezett hangsúly csak erősödött 2001 óta, miután a SIGMA-t – amely az OECD és az EU közös programja a közép- és kelet-európai országok kormányzatának és irányításának fejlesztésére (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) – arra utasították, hogy mérsékelje tevékenységét annak érdekében, hogy elsősorban a pénzügyi ellenőrzésre és a külső ellenőrzésre tudjon koncentrálni.<sup>42</sup>

A korrupcióellenes „revizionistáknak” a jelenleg alkalmazott korrupcióellenes politikai trendekkel szembeni fenntartásai komoly súllyal esnek latba a posztkommunista országok esetében. Valójában jó okuk van fenntartásokat megfogalmazni az állami adminisztrációban alkalmazott elnyomó jellegű megoldások és formális ellenőrzési mechanizmusok előnyben részesítésével szemben. Az elnyomó jellegű intézkedéseket alááshatja az azokat megvalósító intézmények korrupciósága, míg a feladataik kielégítő mértékű betöltésére törekvő hivatalok esetleg különösen rosszul felszereltek lehetnek ahhoz, hogy erőforrásokat és munkatársakat szánjanak a belső ellenőrzési mechanizmusok kibővítésére. Ezen túlmenően:

A kelet-európai bürokrácia terjeszkedő jellegéből adódóan további szabályok és irányelvek létrehozása azzal fenyegetne, hogy csökken a hatékonyság, és a hivatalnokok, valamint civil állampolgárok több ösztönzést éreznének arra, hogy a rendszeren kívül keressenek megoldásokat. Ha a probléma egy része abból fakad, hogy nem tisztelik az állami intézményeket és a törvényes kereket, akkor a még több jogi akadálytól nem lehet több eredményt várni.<sup>43</sup>

Végül pedig a kontrollon és végső soron elfojtáson alapuló megoldások alapvető dilemmája, hogy „ki vigyáz az örökre?”. Azt a feltevést nem lehet biztosnak tekinteni,

<sup>41</sup> M. Philp: *Corruption Control and the Transfer of Regulatory Frameworks*, a Világbank szemináriumához kapcsolódó kiadatlan tanulmány, Varsó, 2000. május, p. 5.

<sup>42</sup> A. M. Cirtautas: *Corruption and the New Ethical Infrastructure of Capitalism*, *East European Constitutional Review*, 2001. tavasz/nyár, p. 83.

<sup>43</sup> *Oxford Analytica Daily Brief*, 2001. november 6.

hogy a felelősségre vonhatóság formális mechanizmusainak létrehozása a posztkommunista országokban előbbre viszi a korrupció elleni harcot. Az ilyen intézmények hatékonysága számos olyan tényezőtől függ, amelyek közül többel a Bizottság már foglalkozott (például a harmonizált pénzügyimenedzsment-rendszerek bevezetése az állami adminisztrációban, mint a hatékony ellenőrzés és könyvvizsgálat előfeltétele). Különösen fontos kérdés a vezető beosztású munkatársak feddhetetlensége és az adott kormány hajlandósága arra, hogy függetlenséget adjon az ilyen munkatársaknak, és tiszteletben tartsa megállapításaikat.

### *Az általánosítás veszélyei*

Míg ezek a problémák nem feltétlenül ássák alá a Bizottság által a tagjelölt országokban támogatott vagy megkövetelt politikákat, mégis azt sugallják, hogy a fejlett piaci demokráciákban kidolgozott megoldások egy részhalmazának a pusztán áthelyezése nem biztos, hogy túlzottan hatékony megoldás a posztkommunista országokban – különösen azokban az esetekben, amikor maguk a megoldások is vita tárgyát képezik még a nyugati országokban. A Bizottság által elfogadott megközelítés számos ponton ellentétben áll a tagállamok gyakorlatával. A korrupció kezelése átfogó és hosszú távú folyamat – gyakran az adott országra szabott követelményekkel –, így az olyan reformok alkalmazása, amelyekről azonnali eredményeket várnak, káros hatással lehet a megfelelő reformok hatékony bevezetésére.

Ezek a megfontolások további kérdésekhez vezetnek annak kapcsán, hogy a korrupció felmérésére és leküzdésére használt standardoknak teljesen univerzálisaknak *kell-e* lenniük a posztkommunista országokban vagy bizonyos körülmények között szükséges, illetve célravezető lehet-e olyan gyakorlatok tolerálása, amelyek egy megszilárdult demokráciában elfogadhatatlanok vagy illegálisak lennének. Például indokolt óvatosnak lenni az olyan szigorú szabályzatok alkalmazásával, amelyek az érdekellentétekkel kapcsolatban tiltják az összeegyeztethetetlen funkciók betöltését, vagy amelyek korlátozzák a közszolgálat utáni munkaviszonyt a posztkommunista országokban. Bár egyértelműen ajánlott, hogy a hivatalnokokat közfunkciójuk betöltésében ne motiválják melléktevékenységeik, az összeférhetetlenségi rendelkezések azonnali bevezetése ellenkező hatást érhet el egy olyan környezetben, ahol az érdekellentét problematikáját nem igazán értik, és ahol a rendelkezésre álló politikai és hivatali hajlandóság igen kicsi. A legrosszabb esetben, ha a tehetséges hivatalnokokat arra ösztönzik, hogy hagyják ott a közszolgálatot, ezzel csak csökkenthetik a hatékonyságot, míg ugyanakkor nem sokat tesznek a korrupció korlátozása érdekében. Az alsó határon konstruktívabb lehet, ha az érdekellentét fogalmának megértését olyan mechanizmusokon keresztül segítik elő, amelyek etikai kódexekre és egyedileg közzétett követelményekre alapulnak.



## 2. AZ EURÓPAI KORRUPCIÓELLENES STANDARDOK FORRÁSAI

### 2.1 Az EU korrupcióellenes keretszabályozása

A korrupciónak az EU csatlakozás kulcsfontosságú kérdéseként történő megjelölése azt sugallja, hogy létezik már olyan korrupcióellenes keretszabályozás, amely az EU-tagországok számára kötelező érvényű, és amelyhez a tagjelölt országoknak igazodniuk kell. Ugyanakkor valójában nem létezik ilyen szabályozás, vagy legalábbis hivatalosan nem. A „jó kormányzás” széles körű keretszabályzata a Bizottság kidolgozása alatt áll, a *Fehér Könyv a kormányzásról* 2001 júliusában történt publikálása óta.<sup>44</sup> A Fehér Könyv leszögezi, vagy újra megerősíti a támogatás alapelveit, különös tekintettel a politikai folyamat nyitottabbá és átláthatóbbá tételének célkitűzésére. A Fehér Könyv megjelenése óta hozott intézkedések közé tartozik az Európai Parlament tagjaira vonatkozó magartási kódex kidolgozása, valamint a bizottsági köztisztviselőkre vonatkozó szabályzat létrehozására irányuló törekvés. Mint ismeretes, a Santer Bizottságot korrupciós vádak miatt 1999-ben feloszlatták. A vádakat ugyanaz a személy jelentette be, aki 2002 elején a Bizottságról azt állította, hogy annak munkája során<sup>45</sup> folyamatos törvénysértés folyik. Ez az illető 2002 augusztusában visszavonult, a Bizottság korábbi főkönyvelőjének<sup>46</sup> mandátumát pedig felfüggesztették. Ezen tények fényében a jó kormányzási rendszer további formalizálásának és intézményesítésének mértéke kulcsfontosságú mutatója lesz annak, hogy az EU hogyan lesz képes a korrupcióval kapcsolatos aggodalmakat konkrét korrupció elleni lépésekké alakítani.

A fenti intézkedések mellett a 90-es évek eleje óta az EU számos korrupcióellenes dokumentumot hagyott jóvá, különös tekintettel a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről és a korrupció elleni harcról szóló megállapodásokra (lásd lentebb). Ugyanakkor 2002 közepén ezek közül még egy ilyen megállapodást sem ratifikált elég tagállam ahhoz, hogy azok életbe lépjenek.

<sup>44</sup> Az Európai Unió Bizottsága: *EU Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 végleges, Brüsszel, 2001. július 25.

<sup>45</sup> D. Cronin: Whistleblower probe casts doubt over budget sign-off, *European Voice*, 2002. március 7–13.

<sup>46</sup> Paul Van Buitenen, a Bizottság köztisztviselője, akinek állításai miatt a Santer Bizottság lemondott 1999-ben, 2002 augusztusában nyugdíjba vonult azt hangoztatva, hogy „keserűen csalódott” a pénzügyi feddhetetlenség javításának meghíúsulása miatt. Marta Andreasen, a Bizottság egykori főkönyvelője mandátumát 2002 augusztusában felfüggesztették, miután többször is kritizálta a Bizottság állítólagosan megbízhatatlan számviteli gyakorlatát, és az EU számviteli standardjait az Enronéhoz hasonlította. Lásd K. Butler: Official who exposed lax EU finances is suspended, *The Independent*, 2002. augusztus 30.

Ebből következően az EU korrupcióellenes keretszabályzata ködös maradt, és többnyire még nem kötelező érvényű. Ennek valószínűleg két oka van. Először is, a korrupció szintje és jellege –úgy tűnik– nagymértékben különbözik az egyes tagállamokban, ami a különböző nemzeti tradíciót és történelmi örökséget tükrözi. Például éles ellentét van a legszűkebb tagállamokban a becsületesség és feddhetetlenség mélyen beivódott hivatali tradíciói és a Franciaországban vagy (mérsékeltébb formában) Németországban megfigyelhető oldottabb stílusú közszolgálat között. Erre az ellentétre számos példa rávilágít, melyek közül a legfigyelemreméltóbb Eva Joly, az Elf Aquitaine-ügy nyomozásával megbízott bírónő távozása volt Franciaországban.<sup>47</sup> A Jacques Chirac<sup>48</sup> francia elnököt vagy a Silvio Berlusconi<sup>49</sup> olasz miniszterelnököt körülvevő botrányok és a németországi pártfinanszírozási botrányok<sup>50</sup> rávilágítottak arra a tényre, hogy a korrupció nem csak a tagjelölt országok problémája.

Másodsorban pedig a Bizottság jelen pillanatig még nem látta vagy körvonalazta a korrupciót úgy, mint ami veszélyezteti a tagállamok EU-direktívák bevezetésére való képességét. Ebből kifolyólag a Bizottság nem találta azonnal szükségesnek, hogy a meglévő tagállamokra a korrupció okán nyomást helyezzen, vagy kritikát gyakoroljon velük szemben. Ráadásul a Bizottság saját belső korrupciós problémái ezt meg is nehezítenék mindaddig, amíg belső reformok bevezetésére nem kerül sor. Végül pedig, még ha a Bizottság kritizálná is a tagállamokat a korrupció miatt, azok még mindig elég erősek maradnának ahhoz, hogy az EU által az államigazgatás megtisztítására vonatkozóan kiadott direktíváknak ellene álljanak.

Ezen okokból kifolyólag ellentmondásos helyzet jött létre. Egyrészt az EU számos következetes lépést tesz és tett arra, hogy az EU-adminisztráció szintjén létrehozza a jó kormányzás rendszerét. Másrészt viszont ezeknek a lépéseknek a kibővítése és a korrupcióellenes standardoknak és politikáknak a tagországok szintjén történő harmonizálása nehéz és akadozó folyamatnak bizonyult. Ugyanakkor a koppenhágai mandátum megléte lehetővé tette a Bizottság számára, hogy sokkal nagyobb nyomást gyakoroljon a tagjelölt országokra a különböző korrupcióellenes intézkedések bevezetése terén. Ugyanakkor a Bizottságnak ez a tekintélye és tárgyalóképessége, amellyel a tagjelölt országoktól ezt a fajta harmonizációt követeli, el fog veszni ezeknek az országoknak az EU-hoz való csatlakozása után.

<sup>47</sup> A norvég születésű Joly 2001 elején állítólag politikai nyomás hatására távozott Franciaországból, és visszatért hazájába.

<sup>48</sup> Lásd Bad news for the president, *The Economist*, 2002. február 9.; C. Dickey: Jam Jar Politics, *Newsweek*, 2002. április 9.

<sup>49</sup> Lásd Is there less than before?, *The Economist*, 2002. február 16.

<sup>50</sup> Lásd Too much of it, *The Economist*, 2002. április 6.

### 2.1.1 Közvetlen korrupcióellenes joganyag

Szigorú értelemben véve az EU korrupcióellenes politikája a bel- és igazságügyi együttműködés hatálya alá esik. 2002 szeptemberében a Közösség törvényi szabályozása ezen a területen a következőkből állt:

- Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995-ös egyezmény (Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests), amely meghatározza azokat a minimális standardokat, amelyeket a tagállamoknak be kell építeniük saját belső büntetőjogukba a Közösségi költségvetéssel szemben elkövetett csalások kezelése céljából.
- A fenti egyezmény első és második jegyzőkönyve, amelyek előírják, hogy a tagállamoknak hatékony lépéseket kell tenniük az olyan megvesztegetések megbüntetésére, amelyek EU-tisztviselőket érintenek, és amelyek kárt okoznak a Közösségek pénzügyi érdekeinek a fenti megállapodás alapján.
- Az Európai Közösségek hivatalnokait vagy az Európai Unió tagállamainak hivatalnokait érintő korrupció elleni harcról szóló 1997-es megállapodás. A megállapodás kiszélesíti azon hivatalnokok kategóriáját, akikre a megvesztegetéssel kapcsolatos jogi szabályozás vonatkozik annak érdekében, hogy az az EU-alkalmazottak lehető legszélesebb körét érintse. Ezen kívül létrehoz standardokat a hivatalnok fogalmának a nemzetközi korrupcióellenes bünvádi eljárások során történő definiálásához; továbbá mind az aktív, mind a passzív korrupciót a lehető legszélesebb értelemben véve határozza meg, és a tagállamokra helyezi azt a felelősséget, hogy jogi szabályozásukkal lefedjék a definíció összes aspektusát.
- A korrupcióval kapcsolatos közös lépés a magánszektorban (The Joint Action on Corruption in the Private Sector). Az EU Miniszterek Tanácsa 1998 decemberében hagyta jóvá, célja a magánszektorban tapasztalható passzív és aktív korrupcióval kapcsolatos nemzeti törvényhozásoknak, a természetes személyek felelősségének, valamint a büntetéseknek és a szankcióknak az összehangolása.<sup>51</sup>

Ezek a dokumentumok a megvesztegetéssel kapcsolatos törvényhozás harmonizálására összpontosítanak, és kiterjesztik azt külföldi hivatalnokokra és nemzetközi szervezetek köztisztviselőire is, külön figyelmet szentelve a korrupciós bünvádi eljárások során tanúsított bírói együttműködésre. Ugyanakkor még nem léptek érvénybe a tagállamok számára: 2002. márciusig a 15 tagországból csupán 8 ratifikálta teljes mértékben az 1995-

<sup>51</sup> Council Joint Action 98//JHA, elfogadva 1998. december 22-én.

ös megállapodást, és a Bizottság valószínűtlennek tartja, hogy a teljes ratifikálás néhány éven belül befejeződik.<sup>52</sup>

## 2.1.2 „Burkolt” korrupcióellenes joganyag

A fenti korrupcióellenes dokumentumok mellett az EU-nak a tagjelölt országokbeli korrupcióval kapcsolatos megközelítése számos olyan egyéb nemzetközi egyezményt is tartalmaz, amelyek a tagországok ratifikálását követően automatikusan az *acquis* részévé válnak. Ezek a megállapodások a következők:

- Az Európa Tanács korrupcióval kapcsolatos büntetőjogi egyezménye
- Az Európa Tanács korrupcióval kapcsolatos polgári jogi egyezménye
- Európai megállapodás a bűncselekményekből származó jövedelmek tisztára mosásáról, felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról
- OECD egyezmény a külföldi közhivatalnokok megvesztegetése elleni harcról.

A Bizottság nyíltan annak alapján értékeli a tagjelölt országokat, hogy – többek között –, aláírták és ratifikálták-e ezeket a dokumentumokat. Ezek a megállapodások hasonlóak a fentebb említett EU-dokumentumokhoz, jóllehet bizonyos területeken megszűnhetnek. Például a büntetőjogi egyezmény megköveteli a jogi személyek korrupcióval kapcsolatos felelősségkörének létrehozását.

2002. júniusig a tagjelölt országok egyértelműen nagyobb arányban fogadták el az Európa Tanács egyezményeit, mint maguk az EU-tagországok (lásd 1. és 2. táblázat), ami (az 1. részben ismertetett okokból) nagyrészt az Európai Bizottságtól jövő nyomás eredménye. Másrészt viszont a tagállamok előrébb járnak az OECD egyezmény ratifikálása terén (lásd 3. táblázat).

---

<sup>52</sup> Egyesült Királysági Állami Számvevőszék (UK National Audit Office), *A Számvevőszék 2000. évi éves jelentése*, a számvevő és a fő könyvvizsgáló által készített jelentés, HC 859 2001–2002. évi ülészak, 2002. május 8., p. 27.

**1. táblázat: Az Európa Tanács büntetőjogi egyezménye: 2002. júniusi állapot**

<i>Ország</i>	<i>Aláírás dátuma</i>	<i>Ratifikálás dátuma</i>	<i>Hatályba lépés dátuma</i>	<i>Fenntartások</i>
<b>Tagjelölt országok</b>				
Bulgária	1999.01.27.	2001.11.07.	2002.07.01.	X
Cseh Köztársaság	1999.10.15.	2000.09.08.	2002.07.01.	X
Észtország	2000.06.08.	2001.12.06.	2002.07.01.	X
Magyarország	1999.04.26.	2000.11.22.	2002.07.01.	X
Lettország	1999.01.27.	2001.02.09.	2002.07.01.	X
Litvánia	1999.01.27.	2002.03.08.	2002.07.01.	
Lengyelország	1999.01.27.			
Románia	1999.01.27.			
Szlovákia	1999.01.27.	2000.06.09.	2002.07.01.	
Szlovénia	1999.05.07.	2000.05.12.	2002.07.01.	X
<b>Tagállamok</b>				
Ausztria	2000.10.13.			
Belgium	1999.04.20.			
Dánia	1999.01.27.	2000.08.02.	2002.07.01.	X
Finnország	1999.01.27.			
Franciaország	1999.09.09.			
Németország	1999.01.27.			
Görögország	1999.01.27.			
Írország	1999.05.07.			
Olaszország	1999.01.27.			
Luxemburg	1999.01.27.			
Hollandia	2000.06.29.	2002.04.11.	2002.08.01.	X
Norvégia	1999.01.27.			
Portugália	1999.04.30.	2002.05.07.	2002.09.01.	X
Spanyolország				
Svédország	1999.01.27.			
Egyesült Királyság	1999.01.27.			

**Forrás:** Treaty Office <<http://conventions.coe.int>> (2002. augusztus 5-i állapot).

**2. táblázat: Az Európa Tanács polgári jogi egyezménye: 2002. júniusi állapot**

<i>Ország</i>	<i>Aláírás dátuma</i>	<i>Ratifikálás dátuma</i>	<i>Hatályba lépés dátuma*</i>
<b>Tagjelölt országok</b>			
Bulgária	1999.11.04.	2000.06.08.	
Cseh Köztársaság	2000.11.09.		
Észtország	2000.01.24.	2000.12.08.	
Magyarország			
Lettország			
Litvánia	2002.04.18.		
Lengyelország	2001.04.03.		
Románia	1999.11.04.	2002.04.23.	
Szlovákia	2000.06.08.		
Szlovénia	2001.11.29.		
<b>Tagállamok</b>			
Ausztria	2000.10.13.		
Belgium	2000.06.08.		
Dánia	1999.11.04.		
Finnország	2000.06.08.	2001.10.23.	
Franciaország	1999.11.26.		
Németország	1999.11.04.		
Görögország	2000.06.08.	2002.02.21.	
Írország	1999.11.04.		
Olaszország	1999.11.04.		
Luxemburg	1999.11.04.		
Hollandia			
Norvégia	1999.11.04.		
Portugália			
Spanyolország			
Svédország	2000.06.08.		
Egyesült Királyság	2000.06.08.		

**Megjegyzés:** \* Az egyezmény hatályba lépéséhez 14 ratifikáció szükséges.

**Forrás:** Treaty Office, <<http://conventions.coe.int>> (2002. augusztus 5-i állapot).

**3. táblázat: OECD megállapodás a külföldi közhivatalnokok megvesztegetéséről, 2002. júniusi állapot**

<i>Ország</i>	<i>A ratifikációs dokumentum letétbe helyezése/elfogadása</i>	<i>Hatályba lépés dátuma</i>	<i>A bevezető jogszabályozás hatályba lépésének dátuma**</i>
<b>Tagjelölt országok</b>			
Bulgária	1998.12.22.	1999.02.20.	1999.01.29.
Cseh Köztársaság	2000.01.21.	2000.03.21.	1999.06.09.
Észtország*			
Magyarország	1998.12.04.	1999.02.15.	1999.03.01.
Lettország*			
Litvánia*			
Lengyelország	2000.09.08.	2000.11.07.	2001.02.04.
Románia*			
Szlovákia	1999.09.24.	1999.11.23.	1999.11.1.
Szlovénia	2001.09.06.	2001.11.5.	
<b>Tagállamok</b>			
Ausztria	1999.05.20.	1999.07.19.	1998.10.01.
Belgium	1999.07.27.	1999.09.25.	1999.04.03.
Dánia	2000.09.05.	2000.11.4.	2000.05.01.
Finnország	1998.12.10.	1999.02.15.	1999.01.01.
Franciaország	2000.07.31.	2000.09.29.	2000.09.29.
Németország	1998.11.10.	1999.02.15.	2000.02.15.
Görögország	1999.02.05.	1999.04.06.	1998.12.01.
Írország			
Olaszország	2000.12.15.	2001.02.13.	2000.10.26.
Luxemburg	2001.03.21.	2001.05.20.	2001.02.11.
Hollandia	2001.01.12.	2001.03.13.	2001.02.01.
Norvégia	1998.12.18.	1999.02.16.	1999.01.01.
Portugália	2000.11.23.	2001.01.22.	
Spanyolország	2000.01.04.	2001.03.04.	2000.02.02.
Svédország	1999.06.08.	1999.08.07.	1999.07.01.
Egyesült Királyság	1998.12.14.	1999.02.15.	

**Megjegyzések:** \*Még nem tagjai az OECD megvesztegetéssel foglalkozó munkacsoportjának.

\*\*Ez nem azt jelenti, hogy az országok betöltötték az egyezmény minden követelményét. Például 2002. júniusáig a Cseh Köztársaság még mindig nem vezette be a jogi személyek felelősségi körét.

**Forrás:** <<http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm>> (2002. június 6-i állapot)

### 2.1.3 Egyéb, a korrupcióhoz közvetetten kapcsolódó rendelkezések

Mindezek mellett a csatlakozási folyamat magában foglalja a törvények harmonizációjának célkitűzését számos olyan területre vonatkozóan, amely önmagában még nem esik a korrupcióellenes politika hatálya alá, de a korrupcióellenes harcban egyértelműen nagy fontosságot kap. Ezek közül a legfontosabbakat az alábbiakban részletezzük:

- **Közbeszerzés.** A Bizottság nagyon fontos szerepet játszott abban, hogy szorgalmazta a tagjelölt országok közbeszerzési eljárásainak megreformálását, amelynek célja az, hogy az adott országok megfeleljenek a Bizottság közbeszerzésekre vonatkozó irányelveinek. Az irányelvek a közbeszerzési szerződésekre vonatkozóan olyan küszöbértékeket határoznak meg, amelyek felett versenytárgyalási eljárást kell alkalmazni, továbbá meghatározzák azokat a helyzeteket is, amikor zártkörű tender vagy tárgyalásos eljárás alkalmazható, és lefektetik a felülvizsgálati eljárások általános követelményeit is.<sup>53</sup>
- **Közszolgálat reformja.** A Bizottság következetesen sürgette a tagjelölt országokat arra, hogy a „kapacitásbővítés” általános célkitűzésének égíse alatt reformálják meg az állami adminisztrációt. Az elvárt reformoknak három fő aspektusa van: megnövekedett alkalmazotti létszám, a szakmai színvonal megnövekedése, valamint a megemelkedett javadalmazás.
- **Állami pénzügyi ellenőrzés és könyvvizsgálat.** A Bizottság azt követeli meg a tagjelölt országoktól, hogy olyan pénzügyi ellenőrzési rendszereket hozzanak létre, amelyek elsősorban arra adnak némi biztosítékot, hogy a beáramló EU-forrásokot nem pazarolják el. Ez magában foglalja a nemzetközi állami könyvvizsgálati irányelvek elfogadását,<sup>54</sup> a hatékony, független, és *ex ante* belső ellenőrzési rendszerek létrehozását, és (megint csak) a kapacitásbővítést mind az alkalmazotti létszám, mind pedig az informatikai rendszerek tekintetében.
- **Bírósági reform.** A Bizottság ugyanolyan fontosságot tulajdonít a bírósági reformoknak, mint a korrupció elleni harcnak. A Bizottság következetesen szorgalmazta azokat a reformokat, amelyek (i) a bírói függetlenséget és (ii) az ügyfel-dolgozás tekintetében a bírósági rendszer hatékonyságát megalapozzák és bizto-

<sup>53</sup> Európai bizottsági direktívák No. 66/1989, 13/1992, 50/1992, 36/1993, 37/1993, 38/1993, 52/1997, 4/1998.

<sup>54</sup> A könyvvizsgálati szabályokra vonatkozó irányelvek limai nyilatkozata (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts), <[http://www.intosai.org/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/2_LIMADe.html)>, (2002. július 31-ei állapot); INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) etikai kódex és könyvvizsgálati standardok <[http://www.intosai.org/2\\_CodEth\\_AudStand2001\\_E.pdf](http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf)>, (2002. július 31-ei állapot).



sítják.<sup>55</sup> Ezek a célok a hatékony korrupcióellenes harcnak egyértelműen fontos feltételei.

## 2.2 Európa Tanács: A korrupció elleni küzdelem húsz vezérelve és a GRECO

A két korrupciós egyezmény mellett az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1997-ben jóváhagyott egy átfogó keretszabályozást, amelynek címe „*A korrupcióellenes küzdelem húsz vezérelve*”.<sup>56</sup> Bár az alapelvek nem kötelező érvényűek egyik államra vonatkozóan sem, a korrupcióellenes stratégiák kidolgozásához szélesebb értelemben véve esetleges keretként szolgálnak. Az alapelvek nemcsak korrupcióellenes törvényeket foglalnak magukban, hanem a korrupció elkerülésére és legyőzésére tett intézkedéseket is, beleértve a köztudat felébresztését, az ügyészség és a bíróságok függetlenségét, a köztisztviselők mentelmi jogának korlátozását, az államigazgatás reformját (beleértve az átláthatóságot is), a választott képviselőkre vonatkozó magatartási kódexeket, a politikai pártok finanszírozásának szabályozását, valamint a médiának az információk begyűjtésére és közzétételére vonatkozó szabadságát is.

1998-ban a nemzetközi együttműködés elősegítése céljából a Tanács engedélyezte a Korrupcióellenes Államok Csoportjának (Group of States Against Corruption; GRECO) létrehozását.<sup>57</sup> A GRECO, amelynek 2002 júniusában 34 tagja volt, megszervezi az irányelvek tagállamok által történő betöltésének egymás közötti ellenőrzését. 2002 végén készül el az értékelések első köre arról, hogy a GRECO-tagállamok milyen eredményt értek el három irányelv betartása terén.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Lásd *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, Nyílt Társadalom Intézet (OSI), Budapest 2001; és *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Nyílt Társadalom Intézet (OSI) (megjelenés előtt); <<http://www.eumap.org>>.

<sup>56</sup> Európa Tanács Miniszterek Tanácsa, 24. sz. határozat (1997), *On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, <<http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm>>, (2002. július 31-ei állapot).

<sup>57</sup> Miniszterek Bizottsága, 7. sz. határozat (1998), 1998. május 5.

<sup>58</sup> Az értékelések első körét a 3. irányelv (jogi státus, meghatalmazások, a bizonyíték biztosításának eszközei; a megelőzésért, vizsgálatért, és a korrupciós bűncselekményekhez kapcsolódó bünvádi eljárásért és ítélethozatalért felelős személyek függetlensége és autonómiája), a 7. irányelv (a korrupció elleni harcban részt vevő személyek és testületek specializálódása, és a rendelkezésükre álló eszközök), valamint a 6. irányelv (vizsgálat alól való mentesség, korrupciós bűncselekményekhez kapcsolódó bünvádi eljárások és ítélethozatal) tekintetében végezték el. Az értékelés második körében megvizsgálják a büntetőjogi egyezmény kiválasztott cikkelyeinek és további hat irányelvnek a betartását. Részleteket lásd: <<http://www.greco.coe.int/>>, (2002. augusztus 5-ei állapot)

Annak ellenére, hogy a GRECO lett az első olyan szervezet, amely szisztematikusan értékeli mind a tagjelölt, mind a tagországokat, az Európai Bizottság a csatlakozási dokumentumokban vagy Éves Jelentésekben egyetlen ponton sem említette a Húsz vezérelvet, bár az Éves Jelentésekben megjegyezte, hogy tagjelölt országok csatlakoztak a GRECO-hoz.

### 3. A KORRUPCIÓ PROBLÉMÁJA A TAGJELÖLT ORSZÁGOKBAN

#### 3.1 A korrupció okai a tagjelölt országokban

Úgy tűnik széles körű konszenzus létezik arra vonatkozóan, hogy a korrupció a közép- és kelet-európai országokban súlyosabb probléma, mint az OECD többi államában, beleértve a jelenlegi EU-tagállamokat is (lásd 3.3. rész lentebb). Bár a korrupció mértéke szempontjából a tagjelölt országok és a tagállamok között nem olyan éles a választóvonal, mint azt gyakran sugallják, és bár a korrupció az EU-tagállamokban és az EU intézményeiben is folyamatos probléma, a kommunizmus öröksége és a posztkommunista átmenet természete miatt nyomós okunk van azt feltételezni, hogy a korrupció nagyobb problémát jelent a tagjelölt országokban, mint a legtöbb tagállamban.

##### 3.1.1 A kommunizmus öröksége

A kommunista rendszerek a korrupciót a hatalom konszolidálására használták, és olyan gazdasági rendszereket építettek ki, amelyek a korrupcióra mint a túlélés mentsvására támaszkodtak. Emellett – legalábbis történelmük későbbi korszakában – ezek a rendszerek olyan kleptokráciákká alakultak, ahol a magas szinteken tapasztalt korrupció és hűtlen kezelés lett a norma. Mindez olyan viselkedési mintákat hagyott hátra, amelyek nem mozdítják előre a jól funkcionáló demokráciák vagy a korrupciót elítélő kultúrák létrehozását. Különösképpen a következő ilyen mintákat emelnénk ki:

- (i) a magasabb szinteken tapasztalt nagy volumenű és az alacsonyabb szinteken jellemző, kisebb összegeket érintő korrupció;
- (ii) az állam felé fennálló masszív bizalmatlanság;
- (iii) a lakosság legitimnek érezte az állam megkerülését („a rendszer legyőzése”);
- (iv) olyan kiterjedt klientúra és csereforgalom, amely szemben áll a formális politikai és bürokratikus normákkal;
- (v) a magánszektorban a tisztességes versenyt helyettesítő korrupció.

A szocializmus keretei között működő rendszereknek fontos része volt a mélyen beágyazódott klientúra-rendszer, amely a hatékony piac, állam és egyéb elosztási rendszerek

hiányában jött létre (még a szocializmus enyhébb formáját megvalósító Magyarországon is). Mint azt fentebb is említettük, a szocialista rendszerek örökségének megértése mindenképpen szükséges ahhoz, hogy megbirkózhassunk a posztkommunista országokban tapasztalható korrupcióval.

### *Korrupció az átalakulás során*

A posztkommunista országok számos olyan tényezővel szembesülnek, amelyek együttesen rossz irányba befolyásolják a korrupció alakulását, és ezzel egyidejűleg nagyon megnehezítik a korrupció visszaszorítását. Az átalakulás közös nevezője – egy olyan tényező, amelyet az olyan nemzetközi szervezetek, mint az EU nem mindig hajlandók elismerni – az, hogy míg a közép- és kelet-európai országok régi rendszereinek összeomlása a rendszerek részét képező korrupció több fajtáját is eltörölte, a demokratizálódás és a piacosodás folyamata ugyanúgy korrupciót szülhet, jóllehet más típusút.

A posztkommunista országok olyan bürokráciát örökölték, amelyekben nem voltak meg a működőképes modern államhoz és gazdasághoz szükséges szabályozó intézmények, és számos olyan körülmény is hiányzott, amely szükséges lett volna a felelősségre vonhatóság mechanizmusának működtetéséhez. Ezeknek az államigazgatási szervezeteknek az átmenettel kapcsolatos feladatok tömegével kellett szembesülniük (egész gazdaságok privatizációjától kezdve – néhány esetben – egészen az államhatárok újrajzolásáig), ami elvonta a figyelmet a korrupció ellen teendő erőfeszítésekről, és megnehezítette az egyéni tettekkel vagy a közigazgatási munkával kapcsolatos számadási kötelezettség biztosítását.

A politikai és gazdasági liberalizáció miatt a politikusoknak sokféle nyomással kellett szembesülniük – ezek gyakran korrumpáló jellegűek voltak. Figyelemreméltó, hogy a hatalom birtokosai olyan egyedi helyzetbe kerültek, hogy ők határozhatták meg az alapvető „játékszabályokat” a korrupció megkönnyítésére.<sup>59</sup> A civil társadalom, melyet a kommunista rendszer ideje alatt különböző mértékben romboltak, vagy kizártak a közélet-

<sup>59</sup> A legnagyobb cseh pártok közelmúltbeli kísérlete a választási rendszer saját érdekeik szerint történő megváltoztatására jó példa lehet annak a jelenségnek a következményeire, amit Claus Offe a „stratégiafüggőség” problémájának nevez. Ez akadályozza azt, amit Jon Elster, Claus Offe és Ulrich Preuss a demokrácia megszilárdításához szükséges „vertikális” és „horizontális” feltételeknek nevez. A demokrácia *vertikálisan* megszilárdult, ha „a szabályok, amelyek alapján a politikai és az elosztással kapcsolatos konfliktusokat rendezik, viszonylag mentesek attól, hogy maguk is ilyen konfliktusok tárgyaivá váljanak.” Ezenkívül a *horizontális* megkülönböztetés olyan értelemben szükséges, mint „az intézményi szférák elkülönítésének foka és a státusszimbólumok korlátozott átválthatósága az egyes szférák között”. J. Elster, C. Offe és U. K. Preuss: *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, 1998., pp. 28–31. Oroszország legjövődolgozóbb állami vállalatainak 1994-95-ben lezajlott, korrupció tépázta privatizációja ékes példa erre az esetre, amikor is néhány oligarcha egy az állam által finanszírozott „hitelt részvényekért” tranzakció során ingyen megszerezte az ellenőrzést az ország energiakészletei felett.

ből, gyengének mutatkozik a posztkommunista országokban, és kevésbé valószínű, hogy szerepet fog játszani a korrupció elleni harcban.

Ugyanakkor a gazdasági koncentráció, a civil társadalom gyengesége és az átmenet kompetitív nyomása miatt a magánszektor kevésbé valószínű, hogy aktívan támogatja a korrupció korlátozását célzó reformokat, még akkor is, ha az adott vállalkozást a korrupció nagymértékben akadályozza.<sup>60</sup> Végül pedig a legtöbb posztkommunista ország esetében a gazdasági jólét hanyatlása (legalábbis az átmenet kezdeti szakaszában) megnövelte mind a klientúra-hálózatok értékét, mind az állam felé való bizalmatlanságot. Ebben a környezetben a korrupció sok esetben erőteljesen politikai színezetű, és egyben hasznos fegyver is a politikai harcban, ami bizonyos körülmények között jobban csökkenti a rendszer legitimitását, mint amennyire árt az egyes korrump politikusok legitimitásának.<sup>61</sup>

### 3.1.2 Az általánosítás veszélyei

Jóllehet tagadhatatlan, hogy a posztkommunista országokban léteznek a korrupciót elősegítő közös tényezők, mégis fontos elkerülni azt a feltevést, hogy a korrupció minden posztkommunista országban ugyanolyan, és ezért ugyanolyan megoldást kíván. Az EU-tagországok közötti nagy kulturális eltérések nem számítanak különleges jelenségnek. A közép- és kelet-európai országok közötti kulturális, történelmi és egyéb különbségek szintén jelentősek, és azokat az egyes országokbeli korrupció mértéke és jellege is tükrözi. A Cseh Köztársaságban észlelt korrupció például valószínűleg nemcsak kommunista örökség, hanem a Habsburg-birodalom történelmi maradványa is, és a birodalom által hátrahagyott bürokratikus hagyományok eredménye. Ugyanakkor a lengyelországi korrupcióról úgy vélik (legalábbis sok hazai megfigyelő), hogy azt – egyebek mellett – az állam felé fennálló több évszázados bizalmatlanság támasztja alá, ami abból fakad, hogy az ország történelme során számos külső hatalom uralma alatt állt. Ezek a különbségek azt sugallják, hogy bizonyos alapvető minimumok meghatározásán túl szükség van az egyes országokhoz illő specifikus megoldások kidolgozására is; ugyanakkor jelen pillanattig még nagyon kevés vizsgálat zajlott (ha egyáltalán volt ilyen) ebben a témában.

<sup>60</sup> Amennyiben ez igaz, akkor nem biztos, hogy beteljesül az a liberális reménység, hogy a magánszektor azon szereplői, akik korrupció vagy többé-kevésbé illegális eszközök segítségével jutnak gazdagsághoz később szorgalmazni fogják a jogállam létrejöttét azért, hogy tulajdonjogaikat bebiztosítsák.

<sup>61</sup> A populista (sőt rendszerellenes) pártok növekvő támogatása Lengyelországban klasszikus példa az ilyen kedvezőtlen hatásra.

### 3.2 Az EU értékelése a tagjelölt országokban tapasztalható korrupcióról

A korrupció mérésekor a közösen megállapított meghatározás hiányában jelentkező nehézségeket tovább súlyosbítja az a tény, hogy a korrupciót – jogsértő jellege következtében – az általa érintett feleknek érdekében áll titokban tartani. Az Európai Bizottság úgy próbálja ezt ellensúlyozni, hogy a korrupció helyett a korrupcióellenes politikákra összpontosít. Ha azonban magának a jelenségnek a kielégítő elemzése nélkül formálunk igényt, a jelenséget (vagyis a korrupciót) megcélzó politikák megalkotására, felmerülhet az a kifogás, hogy az így létrehozott politikák nagy valószínűséggel nem felelnek meg az adott országok sajátos igényeinek.

A gyakorlatban a korrupció mértékének meghatározásakor a Bizottság döntően a helyi küldöttei által összegyűjtött bizonyítékokra hagyatkozik. Másrésztől viszont, a Bizottság korrupcióellenes politikája értékelésének alapját egy jóval szisztematikusabb, ámbár meglehetősen általános feltételrendszer, illetve ellenőrzési lista szolgáltatja (lásd 3.2.2 rész).

#### 3.2.1 A tagjelölt országokban tapasztalható korrupció értékelése

A tagjelölt országok csatlakozás irányába tett előrehaladása értékelésekor a Bizottság egyik kifejezett célja az objektivitás. A Bizottság 1999. évi Átfogó Jelentése kimondja, hogy:

A változatlan követelményeken alapuló rendszeres értékelési eljárás az egyetlen lehetséges mód annak a megfelelő és kiegyensúlyozott felmérésére, hogy az egyes jelölt országokban milyen a valós lehetősége a koppenhágai kritériumok teljesítésének.<sup>62</sup>

A korrupció vitathatatlanul olyan terület, ahol az objektív értékelés viszonylag nehezen megvalósítható. A Bizottság munkatársai úgy vélik, hogy a Bizottság valójában nem a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció mértékét kísérli meg felmérni, hanem inkább a korrupcióellenes politikákra összpontosít. Elemzései strukturáltsága érdekében azonban másodlagos források alapján – amelyek lehetnek helyi közvélemény-kutatások, vagy nemzetközi összehasonlító felmérések – a Bizottság mégis véleményt nyilvánít a tagjelölt országokban tapasztalható korrupcióval kapcsolatban. Nem ismerteti azonban egyértelműen az egyes országokban rendelkezésre álló bizonyítékokat, illetve a felmérési adatokra történő hivatkozáskor nem viszonyul következetesen az egyes tagjelölt országokhoz. A Szlovákiáról szóló Általános Jelentés – 2001 például számos olyan területet

<sup>62</sup> Európai Bizottság, Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries, October 1999, p.10.

jelölt meg, ahol a korrupció problémát jelent, amely tény nyilvánvalóan a Világbank 1999-ben, Szlovákiában elvégzett *Diagnózis felmérésén (Diagnostic Surveys)* alapszik.<sup>63</sup> Ezzel ellentétben a Bizottság Romániára vonatkozó értékelésében nem tesz utalást a világbanki felmérés romániai eredményeire.

A Bizottság értékelése a korrupció elterjedésével kapcsolatosan – lásd 4.-5. táblázat, amelyben a jelölt országokban tapasztalható korrupció súlyosságának értékelése olyan attribútumok között mozog, mint „viszonylag kis mértékű probléma”, „aggodalomra okot adó terület”, illetve „széles körben elterjedt és rendszeres” – minden kétséget kizáróan pusztán intuitív jellegű. Az Éves Jelentések elemzése kimondja, hogy a korrupció értékelésénél három fő feltételt kell figyelembe venni. Ezeket a feltételeket az alábbiakban vizsgáljuk.

**4. táblázat: Az Éves Jelentések – 2000 által a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció szintjének jelzésére használt kritériumok**

Ország	Korrupció szintjének értékelése	Bűnügyi statisztikák	Közvélemény-kutatások	Jelentések	Média	Ellenőrzési rendszer/ szabályozásbeli hiányosságok	Híresztelések/ Meghatározatlan
Bulgária	Igen (rendkívül súlyos probléma)		X		X	X	X
Cseh Köztársaság	Igen (továbbra is problémát jelent)	X	X			X	
Észtország	Igen (viszonylag kismértékű probléma)					X	
Magyarország	Igen (továbbra is problémát jelent)					X	
Lettország	Igen (a közigazgatás működésének súlyos gátja)					X	
Litvánia	Igen (aggodalomra okot adó terület)	X				X	
Lengyelország	Igen (a korrupció burjánzását elősegítő körülmények)	X		X		X	

<sup>63</sup> Európai Bizottság, *A Bizottság Jelentése Szlovákia haladásáról a tagság felé – 2001*, p. 19.

Románia	Igen (széles körben elterjedt és rendszeres)	X				X	X
Szlovákia	Igen (a köz-tudatban az él, hogy a kor-rupció széles körben elter-jedt)		X			X	X
Szlovénia	Igen (viszonylag kismértékű)					X	X

**Forrás:** Európai Bizottság, *Éves Jelentés – 2000*, megtekinthető: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/>>, (2002. augusztus 5-i állapot).

**5. táblázat: Az Éves Jelentések – 2001 által a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció szintjének jelzésére használt kritériumok**

Ország	Korrupció szintjének értékelése	Bűnügyi statisztikák	Közvélemény-kutatások	Jelentések	Média	Ellenőrzési rendszer/ szabályozás-beli hiányosságok	Híresztelések/ Meghatározatlan
Bulgária	Igen (rendkívül súlyos probléma)		X			X	X
Cseh Köztársaság	Igen (komoly aggodalomra ad okot)	X	X	X		X	
Észtország	Igen (viszonylag kismértékű probléma)						
Magyarország	Igen (tovább-ra is problémát jelent)						X
Lettország	Igen (a korrupció észlelt szintje magas)	X				X	X
Litvánia	Igen (aggodalomra adó terület)	X				X	
Lengyelország	Igen (a köz-tudatban az él, hogy a korrupció széles körben elterjedt)	X				X	X

Románia	Igen (széles körben elterjedt és rendszeres)					X	X
Szlovákia	Nem	X				X	X
Szlovénia	Igen (látszólag továbbra is viszonylag kismértékű)					X	X

**Forrás:** Európai Bizottság, *2001. évi Éves Jelentés*, megtekinthető: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/>> (utolsó adat: 2002. augusztus 22.).

### *Bűnügyi statisztikák*

Több Éves Jelentés utal korrupciós vádak miatti büntetőeljárásokra, illetve ilyen ügyekben született elmarasztaló ítéletekre vonatkozó statisztikákra, például Észtországban (1998), a Cseh Köztársaságban (1999, 2000), Lengyelországban (1999, 2000) és Lettországban (1999, 2000). Némi ellentmondás észlelhető azonban abban, ahogy a Bizottság ezeket a statisztikákat értelmezi. A Szlovéniáról szóló Éves Jelentés – 2000 megállapítja, hogy „A rendelkezésre álló statisztikák és jelentések alapján megállapítható, hogy a korrupció problémája viszonylag kis mértékű,<sup>64</sup> ami azt sugallja, hogy a bűnügyi statisztikákat a korrupció aktuális szintjének fontos mutatóiként kezeli. Másutt viszont, a bűnügyi statisztikákra történő utalás során a Bizottság e statisztikákat láthatóan a korrupció elleni harc eredményességének bizonyítékaként kezeli, s nem magának a korrupció szintjének a mércéjeként. A Cseh Köztársaságról szóló Éves Jelentés – 2000 például a korrupció elleni harc kudarcának bizonyítékaként utal az ország „Tiszta kezek” elnevezésű, a korrupció elleni kampányának következtében indított büntetőeljárások viszonylag alacsony számára.

A korrupció szintjének mérésekor valóban súlyos problémákat okoz a bűnügyi statisztikákra történő hagyatkozás<sup>65</sup>, ezért logikusnak tűnik, ahogy a Bizottság ezen statisztikákat általában inkább a korrupció elleni harc hatékonyságának mércéjeként értelmezi – ilyen értelemben a minél több büntetőeljárás a harc nagyobb hatékonyságát jelenti. A megközelítés alkalmazása viszont következtelen. Az Éves Jelentések – 2000 például sem Lengyelországot, sem pedig Lettországot nem részesítette elismerésben a korrupció miatt kezdeményezett eljárások következtében született büntető ítéletek számának nagy mértékű növekedéséért. Jóllehet a Cseh Köztársaságban, illetve Magyarországon 2000-ben hasonló számú büntető ítélet született, az előző országok esetében a korrupciót

<sup>64</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése Szlovénia előrehaladásáról a tagság felé – 2000*, 2000. november, p. 16.

<sup>65</sup> A bűnügyi statisztikák megbízhatatlanságát mutatja, hogy 1999-ben Lengyelországban 50 százalékkal nőtt, Lettországban pedig ugyanebben az időszakban közel megduplázódott a korrupció miatt kezdeményezett peres eljárások száma.



mégis továbbra is súlyosabbnak ítéli meg a Jelentés, mint az utóbbiakban. Noha a kiszabott büntető ítéletek számának országok közötti összehasonlítása önmagában is nehézségeket okozhat, úgy tűnik, mégsem ez eredményezi az eltéréseket a Bizottság értékeléseiben. Általában véve nem létezik olyan racionális érv, amely alapján eldönthetnénk, hogy mi tekinthető megfelelő büntető ítéleti aránynak, és ebben a vonatkozásban az EU tagállamokban sincs használatban semmiféle jelzőszám. Az is joggal kétségbe vonható, hogy a tagállamokban meghozott büntető ítéletekre vonatkozó statisztikák tükrözhetik-e egyáltalán a korrupció szintjét (lásd 2.1 rész).

### *Közvélemény-kutatások*

A 2000. évi novemberi Éves Jelentések közül három használja fel egyértelműen a korrupció tárgykörében elvégzett közvélemény-kutatások eredményeit, holott ezek a felmérések a többi országjelentésben is felhasználhatók lettek volna (például, a „rendelkezésre álló bizonyítékok” címszó alatt a Szlovéniáról szóló *Éves Jelentésben – 2000*). A Bulgáriáról szóló *Éves Jelentés – 2000* megállapítja, hogy számos felmérés szerint Bulgáriában a legkorruptabbnak a vámhatóság, a rendőrség, illetve a bíróságok kötelekében dolgozókat tekintik, bár ugyanazon felmérés több más foglalkozásban dolgozót is korruptnak sorol fel, mint például az egyetemi tanárokat, illetve az állami szektor tisztviselőit.<sup>66</sup> A Cseh Köztársaságról szóló *Éves Jelentés – 2000* olyan közvélemény-kutatásokra utal, amelyek „azt mutatják, hogy minden ötödik cseh szerint a korrupció a mindennapi élet számos területét áthatja”,<sup>67</sup> illetve, hogy a közfelfogás szerint a korrupció elsősorban leginkább az államigazgatásban terjedt el, amit a rendőrség és a titkosszolgálati szervek, az egészségügy, a bankrendszer, majd a politikai élet követ. A Szlovákiáról szóló *Éves Jelentés – 2000* egy olyan kormányfelmérésre hivatkozik, amely szerint a bírósági eljárásban érintett pártok egy-ötödére hatással van a korrupció.<sup>68</sup>

Ennek ellenére a Bizottság megközelítése ezen a területen sem egyértelmű. Nem állapítható meg például félreérthetetlenül, hogy a Bizottság értelmezésében a felmérések eredményei milyen mértékben tükrözik a korrupció aktuális szintjét. Ezen túlmenően, a Bizottság nem rendszeresen használja fel az érintett országok összehasonlító felméréseiből rendelkezésre álló adatokat, különös tekintettel a Világbank és az Európai Fej-

<sup>66</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése Bulgária előrehaladásáról a tagság felé – 2000*, 2000. november, p. 17.

<sup>67</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése a Cseh Köztársaság előrehaladásáról a tagság felé – 2000*, 2000. november, p. 21.

<sup>68</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése Szlovákia előrehaladásáról a tagság felé – 2000*, 2000. november, p. 17.

lesztési és Újjáépítési Bank megbízásából készült, 1999. évi *Vállalati környezet és vállalati teljesítmény felmérés* adataira.<sup>69</sup>

### *Általánosságban mozgó bizonyítékok*

A Bizottság számos Éves Jelentésében tesz a korrupció szintjére vonatkozóan homályos vagy egyáltalán nem létező bizonyítékokon alapuló megállapításokat, mint például Szlovénia esetében, ahol „rendelkezésre álló statisztikákra és jelentésekre”<sup>70</sup> történik utalás. Sajnálatos módon ez különösen jellemző a korrupció szempontjából legrosszabb értékelésben részesülő országok esetében. A Bulgáriáról szóló Éves Jelentés – 2000 például a következőket állítja:

A korrupció továbbra is súlyos problémát jelent Bulgáriában. Noha ennek mértékét nehéz felmérni, már maguk az államigazgatás, illetve az állami szektor különböző szintjeinek korrump gyakorlatára utaló állandó híresztelések is hozzájárulnak a politikai, gazdasági és szociális környezet beszennyezéséhez.<sup>71</sup>

Ehhez hasonlóan a romániai, illetve a lettországi jelentések – amelyek ezeket az országokat Bulgáriával azonos szintre, a legkorruptabb országok közé sorolják – sem szolgáltatnak semmiféle konkrét bizonyítékot a korrupcióra vonatkozóan. A Lengyelországról szóló Éves Jelentés – 2001 – amely országot a Bizottság az egyik legkorruptabb országnak tekinti – kapcsán a Bizottság „egy sor jelenlegi súlyos állításra” utal, és az alábbi következtetést vonja le:

Függetlenül attól, hogy ezek az állítások igaznak bizonyulnak-e, vagy sem, az általános nézet szerint a korrupció széles körben elterjedt. Ez mindenképpen romboló hatású mind belföldi, mind pedig nemzetközi tekintetben.<sup>72</sup>

Ezen állításoknak – amelyekről könnyen kiderülhet, hogy megalapozatlanok, illetve, hogy csak a választások során tapasztalható politikai harcok megszokott elemei – a „nemzetközileg romboló hatású” korrupció problémájára utaló bizonyítékként történő felhasználása önmagát beteljesítő prófécia kialakításának veszélyét rejti magában.

### *Közvetett bizonyítékok: szabályozásbeli hiányosságok*

A tagjelölt országokban tapasztalható korrupció mértékére vonatkozó állításaiban a Bizottság jelentős mértékben az adott szférában észlelhető strukturális szabályozásbeli hiányosságok felsorolására hagyatkozik. Az Észtországról szóló Éves Jelentés – 2000 például alapvetően a rendőri fizetések emelésének szükségességét hangsúlyozza, miközben „politikai feltételként” emeli ki a rendőrségen belüli korrupció elleni küzdelem fontos-

<sup>69</sup> Lásd Világbank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, „Business Environment and Enterprise Performance Survey”.

<sup>70</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése Szlovénia előrehaladásáról a tagság felé – 2000*, p. 16.

<sup>71</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése Bulgária előrehaladásáról a tagság felé – 2000*, p. 17.

<sup>72</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése Lengyelország előrehaladásáról a tagság felé – 2000*, p. 21.

ságát. Ez azt jelzi, hogy a korrupció problémáját nem a korrupcióra utaló közvetlen bizonyítékok, hanem a korrupciót eredményezhető szabályozásbeli hiányosságok alapján azonosítja be: egy állítólagos probléma magyarázatát használja fel olyan körülmények azonosítására, amelyek sugallják ugyan, ám nem bizonyítják a jelenség létezését.<sup>73</sup> Ez a tendencia szinte valamennyi Jelentésben észrevehető, kivéve a Szlovéniáról szólót, amely a szabályozó intézmények látszólagos hatékonyságában (legalábbis a folyamatban levő reformjaikban) elegendő bizonyítékot lát arra vonatkozóan, hogy a korrupció elhanyagolható probléma. Jóllehet a szabályozásbeli hiányosságok – a Bizottság megállapítása szerint – kölcsönözhetnek olyan jelleget egy adott intézménynek vagy rendszernek, amely növeli annak korrupcióval szembeni kiszolgáltatottságát, ez a feltételezés mégsem mindig bizonyul helytállónak. Hasonlóképpen téves az a feltételezés is, hogy a szabályozó intézmények látszólagos alkalmassága, illetve reformjaik kellőképpen bizonyítják, hogy a korrupció nem tekinthető súlyos problémának; ezt a feltevést csak bizonyos körülmények mellett lehet helytállónak tekinteni. Az EUMAP Szlovéniáról szóló jelentése éppen a végrehajtó és szabályozó testületek gyengeségében jelöli meg annak okát, hogy a korrupcióból eredő problémák száma növekedőben van – ami szöges ellentétben áll a Bizottság értékelésével.

### *A tagjelölt országok korrupcióellenes politikáinak értékelése*

A Bizottság által a tagjelölt államokkal szemben alkalmazott feltételeket mind a meglévő korrupcióellenes politikák értékelését, mind pedig a tagjelölt országoktól a korrupcióellenes politika terén elvárt intézkedéseket tekintve három részre lehet osztani. A Bizottság munkatársai szerint az Éves Jelentések elkészítésekor a korrupció figyelemmel kísérésére a Bizottság az alábbi, hat feltételből álló „ellenőrzési listát” alkalmazza:

1. Korrupcióellenes politikák megléte, illetve alkalmazása;
2. A feladatok alkalmazására, illetve intézmények közötti felosztására vonatkozó intézményi rendelkezések;
3. A köztisztviselők magatartásának szabályai;
4. Képzési programok a köztisztviselők számára;
5. A kormányban és a közigazgatásban előforduló korrupciós ügyek, illetve a hatóságok ezen ügyekkel kapcsolatos reakciói;
6. A vonatkozó egyezmények ratifikálása és alkalmazása (Európa Tanács, OECD).<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Észtországot azért választottuk példaként itt, mert mind maga az Általános Jelentés, mind pedig más tanulmányok, mint például a Transparency CPI tanulmánya szerint a korrupció Észtországban nem jelent komoly problémát.

<sup>74</sup> Az információt az Európai Bizottság DG Bővítési Egysége szolgáltatta.

Az Éves Jelentések elemzését követően kialakuló vélemény bizonyos mértékig megfelel az ellenőrzési listának. A Bizottság azonban az egyes politikákat – vagy azok megfontolását – bizonyos országokban értékeli és támogatja, miközben más országokban meg sem említi.

Az Éves Jelentésekben alkalmazott feltételeket az alábbiakban vázoljuk.

*(i) A tagjelölt országokban többé-kevésbé következetesen alkalmazott feltételek*

Ez a kategória két fő részből áll:

#### *Nemzetközi okmányok*

A Bizottság következetesen figyelembe veszi, hogy az adott országok milyen mértékben tartják magukat a nemzetközi korrupcióellenes okmányokhoz, különösen, hogy aláírták, illetve ratifikálták-e az Európa Tanács Korrupcióról Szóló Büntetőjogi és Polgárjogi Egyezményét (Criminal and Civil Law Conventions on Corruption), illetve az OECD a Külföldi Köztisztviselők Megvesztegetése Elleni Egyezményét (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials); továbbá, hogy törvényhozásukat hozzáigazították-e az 1995. évi, az Európai Közösségek Pénzügyi Érdekeinek Védelméről Szóló Egyezmény (Convention on the Protection of the European Community's Financial Interests) által támasztott követelményekhez, annak két, korrupcióellenes protokolljához, valamint az 1998. évi, az Európai Közösségek tisztviselőit, és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni harcról szóló Egyezmény előírásaihoz. Ezek a követelmények olyan kormányzati struktúrák alapját alkotják, amelyek létrehozását a Bizottság a tagjelölt országoktól kifejezetten megköveteli a korrupciót illetően: ilyen például a visszaéléseket megelőző hatékony szolgáltatások a visszaélések és a korrupció elleni harc elősegítésére, valamint teljes körű együttműködés a nemzeti hatóságok és az Európai Bizottság között, különösen az OLAF-fal, illetve az EU saját, visszaéléseket megelőző egységével.<sup>75</sup>

#### *Végrehajtás*

Másodsorban, a Bizottság a végrehajtó intézmények fejlesztésének ösztönzését és elősegítését szolgáló következetes politika kialakítására törekszik. Ezen tevékenység nagy része az Európa Tanács OCTOPUS programjához kapcsolódik, amely az EU, illetve a tagjelölt országok végrehajtó hatóságainak közös szemináriumaiából áll. Az OCTOPUS ajánlásainak középpontjában a különböző végrehajtó szervek fokozott szakosodása (a rendőrségen belüli speciális korrupcióellenes osztályok létrehozása, vizsgálati szervek, és bírói testület), valamint a köztük, illetve az egyéb szakosodott, korrupcióellenes testületek közti hatékonyabb koordináció áll.

<sup>75</sup> Az információt a DG Bővítési Egysége szolgáltatta, 2002 márciusában.

A politika ez utóbbi iránya egy, az országos korrupcióellenes stratégiák kifejlesztését támogató következetes Bizottsági politikához kapcsolható. Ezen túl, a Bizottság továbbra is sürgeti a vámhatóságoknál tapasztalható korrupció elleni fokozott harcot.<sup>76</sup>

A fenti feltételek tagállamok szerinti alkalmazásának összefoglalóját az 1999., illetve a 2000. évi Csatlakozási Partnerségeken alapuló 6. és 7. táblázat tartalmazza.

**6. táblázat: A korrupció elleni harc, mint az 1999. évi Csatlakozási Partnerség értelmében vállalt kötelezettség**

<i>Ország</i>	<i>Említésre kerül-e a korrupció?</i>	<i>Rövidtávú prioritások</i>	<i>Hosszú távú prioritások</i>
Bulgária	Igen	<b>JHA:</b> A végrehajtó szervek és a bírói testület fejlesztése; Országos korrupcióellenes stratégia; Európai egyezmények ratifikálása	<b>BP:</b> A korrupcióellenes harc megerősítése a vámhatóságok esetében; <b>JHA:</b> Korrupcióellenes stratégiák alkalmazása
Cseh Köztársaság	Igen	<b>JHA:</b> Korrupcióellenes stratégiák alkalmazása (törvényhozás, struktúrák alkalmazása, megfelelően képzett alkalmazottak, intézményi együttműködés)	<b>BP:</b> A korrupció elleni harc folytatása a vámhatóságoknál; <b>JHA:</b> A végrehajtó szervek további fejlesztése; a korrupció elleni harc folytatása
Észtország	Igen	<b>JHA:</b> A korrupció elleni harc folytatása; fejlett bűnügyi, nyomozói adatrendszer létrehozása, kutatási kapacitás fejlesztése, végrehajtási együttműködés javítása; OECD egyezmény ratifikálása	
Magyarország	Igen	<b>JHA:</b> Az Európai Büntetőjogi Egyezmény ratifikálása	<b>JHA:</b> A végrehajtó testületek további fejlesztése; A korrupció elleni harc folytatása; Jobb koordináció
Lettország	Igen	<b>BP:</b> A korrupcióellenes harc folytatása a vámhatóságoknál; <b>JHA:</b> A végrehajtói és a bírói szervek fejlesztése a korrupció elleni harc folytatásához; konkrét intézkedések a korrupció elleni harcban; Európai Unió és OECD egyezmények ratifikálása	<b>JHA:</b> A korrupcióval, illetve a korrupcióellenes stratégiákkal kapcsolatos törvények életbe léptetése
Litvánia	Igen	<b>BP:</b> Vámhatóságok: a korrupció elleni harc megerősítése <b>JHA:</b> A végrehajtói és a bírói szervek fejlesztése a korrupció elleni harc folytatásához; Az Európai Büntetőjogi és OECD	<b>JHA:</b> Racionalizált ügynökségközi struktúra alkalmazása a korrupció elleni harchoz

<sup>76</sup> Ezen a területen azonban úgy tűnik, hogy a korrupcióra utaló bizonyítékok hiányában a problémát az EU elsősorban a csempészetben látja.

		egyezmények ratifikálása; Országos korrupció elleni stratégiák alkalmazása	
Lengyelország	Igen	<b>JHA:</b> Korrupció és csalás elleni programok bevezetése (különösen a vámhatóságok, a rendőrség és a bírói testület esetében); Az Európai Büntetőjogi és OECD egyezmények ratifikálása	<b>JHA:</b> A végrehajtó szervek és bírói testületek további fejlesztése, valamint a koordináció javítása
Románia	Igen	<b>BP:</b> Vámhatóságok: intézkedések bevezetése a korrupció és a csalás elleni harcban; <b>JHA:</b> A végrehajtó szervek és bírói testületek további fejlesztése, valamint a koordináció javítása a korrupció elleni harc folytatásához; Törvény elfogadása a korrupció megelőzéséről, illetve a korrupció elleni harcról; Független korrupcióellenes osztályok létrehozása; Az Európai Büntetőjogi és OECD egyezmények ratifikálása	
Szlovákia	Igen	<b>JHA:</b> Az Európai Büntetőjogi és OECD egyezmények ratifikálása	<b>JHA:</b> A végrehajtó szervek és a bírói testület fejlesztése; A korrupció elleni harc folytatása
Szlovénia	Igen	<b>JHA:</b> Az Európai Büntetőjogi és OECD egyezmények ratifikálása	<b>BP:</b> A korrupció elleni harc folytatása a vámhatóságok esetében; <b>JHA:</b> A végrehajtó szervek további fejlesztése és a koordináció javítása; A korrupció elleni harc folytatása

**Jegyzetek:** JHA: Bel- és Igazságügyi Együttműködés (Justice and Home Affairs), BP: Belső Piac

**Forrás:** 1999. évi Csatlakozási Partnerség, megtekinthető:

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_partn.htm)>, (2002. augusztus 22-i állapot).

**7. táblázat: A korrupció elleni harc, mint az 1999. évi Csatlakozási Partnerség értelmében vállalt kötelezettség**

<i>Ország</i>	<i>Említésre kerül-e a korrupció?</i>	<i>Politikák</i>
Bulgária	Igen	PF: SÜRGŐS: országos korrupcióellenes stratégia bevezetése, különös tekintettel a tájékoztatás, megelőzés és bűnvádi peres eljárások területére
Cseh Köztársaság	Igen	PF: Lépések a korrupció és a gazdasági bűncselekmények elleni hatékonyabb harc irányába JHA: A végrehajtott szerek közötti jobb együttműködést célzó szabályozás létrehozása, különös tekintettel a gazdasági bűncselekmények és a korrupció elleni harcra; a szervezett bűnözéssel kapcsolatos továbbképzések, modern felszerelés alkalmazása, a vámhatóságok etikájának erősítésére tett erőfeszítések, valamint a csalás és a korrupció elleni harc
Észtország	Igen	VU: a korrupció és a csalás elleni harc folytatása a vámhatóságoknál, etikai politika bevezetésének folytatása a vámhatóságoknál
Magyarország	Igen	PF: a korrupcióellenes stratégia bevezetésének biztosítása
Lettország	Igen	PF: A jogi keret kialakításának befejezése a korrupció valamennyi fajtája elleni harchoz, a szabályozó és korrupcióellenes stratégia bevezetésének biztosítása, az ügynökségek közötti és nemzetközi együttműködés javítása
Litvánia	Igen	PF: korrupcióellenes stratégiák bevezetése, Törvény a Korrupció Megelőzéséről és a Köztisztviselők Etikai Szabályairól, vonatkozó nemzetközi korrupcióellenes egyezmények ratifikálása
Lengyelország	Igen	PF: Átfogó korrupcióellenes stratégia bevezetése
Románia	Igen	PF: A korrupció elleni harc fokozása a korrupció elleni tevékenységben résztvevő testületek hatáskörének tisztázása, a koordináció javításának biztosítása, a bevezetési lehetőségek megerősítése, a vonatkozó nemzetközi egyezmények ratifikálása, illetve a jogi személyek büntetőjogi felelősségének a büntetőjogi törvényekbe történő bevezetése révén
Szlovákia	Igen	PF: fellépés a korrupció elleni harcban, különös tekintettel a korrupció elleni Akciótervek időszerű és hatékony bevezetésére JHA: A vámetika megerősítése, a csalás, korrupció és gazdasági bűncselekmények elleni harc érdekében tett erőfeszítések PSZ: SÜRGŐS: a belső pénzügyi felügyeletre vonatkozó jogi szabályozás befejezése, a csalás elleni harc megerősítése, az EU csatlakozás előtt nyújtott pénzügyi támogatása helyes felhasználásának, ellenőrzésének, figyelemmel kísérésének és értékelésének biztosítása
Szlovénia	Nem	

**Jegyzetek:** PF = Politikai feltételek, JHA = Bel- és Igazságügyi Együttműködés (Justice and Home Affairs), BP = Belső Piac, VU = Vámunió, PSZ = Pénzügyi Szabályozás.

**Forrás:** 2001. évi Csatlakozási Partnerség, megtekinthető:

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc_partn.htm)> (2002. augusztus 5-i állapot)

*(ii) A tagjelölt államokban következetlenül alkalmazott feltételek*

A második feltételrendszer olyan jogi szabályozásokat tartalmaz, amelyeket többé-kevésbé kifejezetten a korrupció kérdését veszik célba, a Bizottság mégsem egyöntetűen alkalmazza őket a tagjelölt országokban. A Bizottság bizonyos esetekben reformokat sürget, illetve egy adott országban már létező korrupcióellenes stratégia kapcsán említi, vagy bírálja ezeket, más országokban viszont egyáltalán nem így jár el. Erre példák a következők:

- Érdek- és/vagy vagyoni ellentétek figyelemmel kísérése. 2001-ben például, a Bizottság kijelentette, hogy Szlovéniának nagyobb figyelmet kellene fordítani a közbeszerzések terén előforduló érdekellentétek kiküszöbölésére,<sup>77</sup> nem említi viszont a kérdést olyan országok kapcsán, ahol ez szintén súlyos problémát jelent (mint például a Cseh Köztársaság vagy Lengyelország).
- Politikai pártok finanszírozása. A Bizottság megjegyzi, hogy a politikai pártok finanszírozásának szabályozása terén előrelépés történt Lengyelországban (2001) és Litvániában (2000); Romániában (2001) pedig határozottan a pártfinanszírozási rendszer még nagyobb áttekinthetőségének biztosítását sürgeti. Nem tesz azonban említést a szlovák törvényhozás 2001. évi hasonló előrelépéseiről, és azt sem sorolja fel, hogy szerinte milyen feltételek szükségesek a jó rendszerhez.<sup>78</sup>
- A Litvániáról szóló Éves Jelentés – 2000 jelentős korrupcióellenes intézkedésként említi a Lobbizás-törvényt.<sup>79</sup> Más Jelentésekben viszont alig történik utalás a lobbizásra, annak ellenére, hogy az ellenőrzés nélküli lobbizás bizonyítottan teret enged a korrupció terjedésének a tagjelölt országokban.
- A Litvániáról szóló Éves Jelentés – 2001 oldalain a Bizottság egyértelműen kijelenti, hogy „elő kell mozdítani, hogy a civil társadalom nagyobb mértékben vegyen részt a korrupció elleni harcban.” Bulgária kivételével egyetlen más országról szóló jelentésben sem kerül említésre a civil társadalomnak a korrupció elleni harcban betöltött szerepe. A Bizottság ahhoz sem fűzött megjegyzést, hogy Szlovákiában a civil társadalom jelentős szerepet játszott a korrupcióellenes stratégiák kialakulásában, miközben a szlovén civil társadalom olyannyira gyengének tekinthető a korrupció elleni harcban, hogy gyakorlatilag semmiféle szerepet nem tölt be.

<sup>77</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése Szlovénia előrehaladásáról a tagság felé – 2001*, p. 18.

<sup>78</sup> Ez valószínűleg azt tükrözi, hogy nem létezik megfelelő európai uniós norma a politikai pártok finanszírozására vonatkozóan, nem is említve az egyes EU országok – különösen Németország – különféle pártfinanszírozási botrányait (lásd 2.1 rész).

<sup>79</sup> Bizottság, *A Bizottság Éves Jelentése Litvánia előrehaladásáról a tagság felé – 2000*, p. 18.



*(iii) „Kapacitásnövelés”*

A közvetlen korrupcióellenes politikán túl a Bizottság egy másik, különálló csatlakozási feltételt is támasztott a tagjelölt országokkal szemben, mégpedig az *acquis* alkalmazásához szükséges kapacitás növelését. Az Éves Jelentés – 2001 szintén jelzi, hogy a tagsággal járó kötelezettségek vállalásának képességére vonatkozó koppenhágai kritériumok harmadik csoportja nagyobb prioritást élvez:

A koppenhágai Európai Tanács által a tagság 1993-ban felvázolt feltételei – amelyeket az azt követő Európai Tanácsülések tovább részleteztek – jelentik az egyes tagjelöltek fejlődésének felméréséhez szükséges mércét. Ezek a feltételek napjainkban is érvényesek, és nem merült fel a módosításuk szükségessége. A csatlakozási folyamat jelenlegi fázisában azonban éppannyira szükséges a tagjelöltek az *acquis* alkalmazására, illetve végrehajtására való képességén túl annak törvénybefoglalására is figyelni. Ebből az okból jelenleg különleges figyelmet kap a tagjelöltek közigazgatási és igazságszolgáltatási kapacitása.<sup>80</sup>

A korrupció, illetve a tagjelölt országoknak az *acquis* alkalmazására vonatkozó kapacitása között fennálló kapcsolatra való tekintettel nem meglepő, hogy a korrupcióellenes politikák kapcsán az EU gyakran tesz említést a kapacitásnövelésről. Az 1999. évi Átfogó Jelentésből korábban már idézett rész a köztisztviselők alacsony fizetését a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció második legsúlyosabb okaként jelöli meg. A Bizottság által szorgalmazott kapacitásnövelés két elsődleges aspektusa a következő:

- Megfelelő javadalmazást, foglalkoztatást, valamint megfelelő ellenőrzési rendszert biztosító Köztisztviselői Törvény. A Bizottság ellenőrzési rendszerekkel kapcsolatos aggodalma elsősorban a tagjelölt országokba irányuló, egyre nagyobb mértékű EU támogatások ellenőrzésének, illetve a strukturális alapok elosztására való átállás szükségességéből fakad. Ezzel együtt jár a nemzetközi Állami Könyvvizsgálói Szabványok átvétele (Limai Nyilatkozat és INTOSAI szabványok); hatékony, független, és ex ante belső ellenőrzési rendszerek kialakítása; továbbá, a kapacitás további fokozása mind a foglalkoztatás, mind pedig az információs rendszer terén.
- Megnövelt bírói kapacitás, a bírói függetlenség konszolidációjának megkezdése, megfelelően képzett alkalmazottak foglalkoztatása a bíróságokon, infrastruktúra és képzés.

Jóllehet vitathatatlanul szükség van a tagjelölt országok közigazgatása teljesítőképességének növelésére, a Bizottság által támogatott közigazgatási reformok, illetve a korrupció között fennálló kapcsolat jóval vitathatóbb. Először is, bizonyos mértékben megkérdőjelezhető a mindenkire kiterjedő szolgálati idő, illetve a fizetésemelés biztosításának

<sup>80</sup> Commission, Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries, p. 5.

helytállósága, mivel az ebben részesülők széles körben éppen azok a személyek, akik az Átfogó Jelentések szerint korrupcióba keveredtek.<sup>81</sup> Másodszor, mivel a korrupció nem pusztán a magasabb fizetésért kardoskodó alacsony fizetésű köztisztviselők ügye, hanem sokkal inkább olyan kérdés, amely a támogatási rendszerben gyökerezik, feltételezhető, hogy a fizetésemelések nem nagy valószínűséggel hoznának változást. Ezen kívül, egyes megfigyelők kétségbe vonják az ilyen jellegű intézkedések politikai megvalósíthatóságát,<sup>82</sup> továbbá némely országban a közigazgatás költségei növelésének gazdasági megvalósíthatósága is kétséges.

### 3.3 Korrupció a tagjelölt országokban: a bizonyíték

#### 3.3.1 A tagjelölt országokban tapasztalható korrupció bizonyítékai

Jelenleg még mindig viszonylag kis számban állnak rendelkezésre olyan összehasonlító kutatások, amelyek egyértelmű bizonyítékokkal szolgálnának a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció mértékéről, ezen kívül pedig az EU tagországokban, illetve a közép-kelet európai országokban sem készült olyan részletes, átfogó tanulmány a korrupcióval kapcsolatosan, amely komoly összehasonlításokat lehetővé tevő adatokkal szolgálna. A felmérések mégis azt mutatják, hogy a tagjelölt országokban a korrupciót – legalábbis általánosságban – nagyon súlyos problémának tekintik. Egy 2001 novemberében a tagjelölt országok mindegyikében elvégzett, tekintélyes felmérésből az derül ki, hogy a lakosság 73 százaléka szerint valamennyi, de legalábbis a legtöbb köztisztviselő korrupt. A felmérés alapján Lettországon és Litvániában a lakosság több mint kilenczede tartja kormányát korruptnak; Szlovénia az egyetlen olyan ország, ahol az emberek többsége (58 százalék) szerint a kormányban nincs számottevően jelen a korrupció.<sup>83</sup> A

<sup>81</sup> Az OECD például 2001-ben egyértelműen javasolta, hogy a szolgálati időt garantáló intézkedéseket hagyják ki a cseh Köztisztviselői Törvényből. OECD Economic Surveys: Czech Republic July 2001, p. 164., OECD, Paris, 2001. július.

<sup>82</sup> „A kommunista örökség miatt a posztkommunizmus is egyenlőségre törekszik, ami azt jelenti, hogy a legfőbb általános tulajdonság az irigység. A választópolgárok soha nem fognak egyetérteni egy magasan fizetett köztisztviselői kar létrehozásával, amely szerintük pusztán az állami bürokrácia mérete miatt sem engedhető meg semmilyen körülmények között sem.” A. Sajo, „Clientelism and Extortion: Corruption in Transition,” (Az A. Sajo, „Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe,” *East European Constitutional Review* 1998, Vol. 7, no. 2 javított kiadása), p. 10.

<sup>83</sup> New Europe Barometer 2001, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde; részletekért lásd R. Rose, „Advancing into Europe: Contrasting Goals of Post-Communist Countries,” megjelenik in: *Nations in Transition 2002*, Freedom House, New York. <<http://www.cspp.strath.ac.uk>>, (2002. augusztus 24-i állapot), p. 11.

Daniel Kaufmann és társai által kiszámított 12, a korrupciót mérő nemzetközi index aggregát mutatója (valamint más kormányzati változók) szerint a közép-kelet európai, illetve a balti államokban sokkal jelentősebb mértékben van jelen a korrupció, mint az OECD országokban.<sup>84</sup> Ezen összehasonlítás tagjelölt országokra történő alkalmazhatósága azonban nem annyira egyértelmű, hiszen többen közülük már az OECD tagjai. Mint ahogy maguk a szerzők is beismerik, a mutatók csupán mérsékelt pontossággal képesek mérni a kormányok minőségét: még a kormányzás egyedi összetevőinek aggregát mutatóival kapcsolatosan is – amelyek a szerzők szerint sokkal pontosabbak, mint az egyedi mutatók – azon a véleményen vannak, hogy:

Az ugyan megállapítható, hogy nagyjából mely húszegynéhány ország rendelkezik a legjobb, illetve a legrosszabb kormányzással, a legtöbb ország esetében lényegesen bonyolultabb statisztikailag kimutatni a kormányzási gyakorlatban tapasztalható eltéréseket.<sup>85</sup>

Létezik azonban másik két fő kivétel, amely nem szűkölködik a bizonyítékokban. Ezeket az alábbiakban ismertetjük.

### *A Transparency International korrupciós indexe (CPI)*

A CPI (*Corruption Perceptions Index*) értékét az egyes országokban tapasztalható korrupció szintjéről készült, rendelkezésre álló hazai közvélemény-kutatások súlyozatlan átlaga adja. A mutató értéke nullától (leginkább korrup) tízig terjedhet (legkevésbé korrup). 2001-ben, a CPI átlaga az EU tagállamok esetében 7,6 volt: Görögországban 4,2, Finnországban pedig 9,9 értéket mértek; a posztkommunista tagjelölt országokban ugyanez az érték átlagban 4,3 volt: a legrosszabb Romániában, ahol 2,8, a legjobb pedig Észtországban, ahol 5,6 értéket mértek.

Noha mind a Kaufmann és társai által végzett számítások, mind pedig a CPI megerősíteni látszanak azt a tényt, hogy a tagállamokban, illetve a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció szintje között lényeges eltérések vannak, a két térség mégsem alkot teljesen elkülöníthető kategóriát a korrupció tekintetében. Olaszországban például a CPI értéke alacsonyabb, mint Észtországban, továbbá Görögországban is alacsonyabb értéket mértek, mint Észtországban, Magyarországon, Szlovéniában és Litvániában. Magukat a tagjelölt országokat tekintve a CPI az idő múlásával sem festett túl optimista képet: 1998–2001 között a tíz ország közül csupán kettőben mutatkoztak a fejlődés jelei. Figyelembe kell azonban vennünk, hogy a CPI jelentős tehetetlenséget mutat, mivel az index jelen- és múltbeli felméréseken alapul, ami miatt valójában halmozott átlagnak tekinthető.

<sup>84</sup> Lásd Világbank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. xiv.

<sup>85</sup> D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobaton, *Aggregating Governance Indicators*, World Bank Policy Research Paper no. 2195, p. 5.

**8. táblázat: Korrupciós Index értékek és rangsorok a tagjelölt országokban, 1998–2001**

	CPI érték (rangsor)				Tendencia
	1998	1999	2000	2001	
Bulgária	2,9 (66)	3,3 (63)	3,5 (52)	3,9 (47)	Javuló
Cseh Köztársaság	4,8 (37)	4,6 (39)	4,3 (42)	3,9 (47)	Hanyatló
Észtország	5,7 (26)	5,7 (27)	5,7 (27)	5,6 (28)	Állandó
Magyarország	5,0 (33)	5,2 (31)	5,2 (32)	5,3 (31)	Állandó
Lettország	2,7 (71)	3,4 (58)	3,4 (57)	3,4 (59)	Állandó
Litvánia	n.a.	3,8 (50)	4,1 (43)	4,8 (38)	Javuló
Lengyelország	4,6 (39)	4,2 (44)	4,1 (43)	4,1 (44)	Állandó
Románia	3,0 (61)	3,3 (63)	2,9 (68)	2,8 (69)	Fokozatosan hanyatló
Szlovákia	3,9 (47)	3,7 (53)	3,5 (52)	3,7 (51)	Állandó
Szlovénia	n.a.	6,0 (25)	5,5 (28)	5,2 (34)	Hanyatló
<b><i>Az index mérésében résztvevő országok száma</i></b>	<b>85</b>	<b>99</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	

**Megjegyzés:** Az abszolút értékek a különböző években *nem összehasonlíthatók*. A rangsorok a különböző években bizonyos fokig összehasonlíthatók, mivel a mérésben résztvevő országok száma általában nem változik. A „n.a.” jelölés azt jelenti, hogy az adott évben az ország nem vett részt az index mérésében.

**Forrás:** Transparency International, <www.transparency.org>, (2002. augusztus 22-i állapot).

*Az EBRD és a Világbank 1999. évi Felmérése az üzleti környezetről és vállalati teljesítményről (Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS)*

Noha a fent említett valamennyi adat korrupcióészlelési felmérésekből származik, az EBRD és a Világbank a korrupció elterjedésének az aktuális korrupciós tapasztalatokra vonatkozó kérdéseken keresztül mérésére tett fontos kísérletet egy 1999-es felmérés révén, amelybe 17 átmeneti gazdaságú ország több mint 3000 vállalkozásának vezetőjét vonta be. A felmérés többek között az alábbi két változót volt hivatott mérni:

- Korrupció a közigazgatásban: ez a mutató azt méri, hogy milyen mértékben befolyásolják a vállalatok informális pénzügyi juttatásokkal a hivatalos szabályok érvényesítését;

- Milyen mértékben vesznek részt a vállalatok, illetve milyen mértékben befolyásolja őket az állami szférában zajló megvesztegetés, avagy a döntéshozók lekötése, az ún. state capture, aminek a meghatározása a következő: „az állami, illetve a magánszférában működő egyének, csoportok, vagy vállalatok tevékenysége, amelynek célja a törvények, szabályozások, rendeletek, illetve egyéb kormánypolitikák megalkotásának saját előnyükre történő befolyásolása a köztisztviselőknek juttatott jogtalan és nem átlátható magánjellelű pénzügyi juttatások révén.”<sup>86</sup>

### *Korrupció a közigazgatásban*

A BEEPS felmérés eredményei azt mutatják, hogy a tagjelölt országokban működő vállalkozások éves bevételüknek átlagosan 2,1 százalékát fordítják köztisztviselők megvesztegetésére (lásd 9. táblázat). Az éves haszon százalékában kifejezve ez az összeg egyértelműen magasabb. A 10. táblázat részletesen bemutatja, hogy az egyes tagjelölt országokban működő vállalatok bevételük mekkora hányadát fordítják megvesztegetésre.

**9. táblázat: Köztisztviselők részére történő illegális pénzügyi juttatások a tagjelölt országokban működő vállalatok éves bevételének százalékos arányában**

	<i>Bulgária</i>	<i>Cseh Köztársaság</i>	<i>Észtország</i>	<i>Magyarország</i>	<i>Litvánia</i>	<i>Lengyelország</i>	<i>Románia</i>	<i>Szlovákia</i>	<i>Szlovénia</i>	<i>Lettország</i>
Átlag	2,1	2,5	1,6	1,7	2,8	1,6	3,2	2,5	1,4	1,4
Megfigyelések száma	98	97	92	91	75	175	99	80	98	121

**Forrás:** BEEPS Interactive Dataset, World Bank, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>, (2002. augusztus 22-i állapot).

<sup>86</sup> Világbank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. xv.

**10. táblázat: „Az Önéhez hasonló vállalatok bevételeik hány százalékát fordítják évi átlagban köztisztviselők részére történő illegális kifizetésekre?” kérdésre adott válaszok (a válaszok százalékban kifejezve)**

Ország	0	< 1	1–2	2–10	10–12	13–25	> 25
Bulgária	0	42	32	12	10	3	0
Cseh Köztársaság	0	44	18	20	15	2	2
Észtország	0	35	37	28	0	0	0
Magyarország	0	61	14	16	8	2	0
Litvánia	0	49	14	24	8	6	0
Lengyelország	0	59	21	14	7	0	0
Románia	3	28	35	23	8	3	1
Szlovákia	0	40	21	32	6	2	0
Szlovénia	0	54	15	24	5	0	2
Lettország	7	54	19	16	2	0	2

**Forrás:** BEEPS Interactive Dataset, World Bank, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>, (2002. augusztus 22-i állapot).

A 10. táblázatban olvasható kérdést több EU-tagországban is feltették, nevezetesen Franciaországban, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban. Noha nem állnak rendelkezésre adatok azt illetően, hogy a vállalatok éves bevételeiknek átlagosan hány százalékát fordítják köztisztviselők részére történő illegális kifizetésekre, a felmérés mégis szembetűnő különbségekre hívja fel a figyelmet. A vizsgált EU-tagországokban például a választ adók átlagosan 84 százaléka azt állította, hogy a sajátjukhoz hasonló cégek esetében egyáltalán nem történnek illegális kifizetések, ami jelentős eltérés a 10. táblázat adataihoz képest. Hasonlóképpen, az EU-tagállamokban működő vállalatoknak átlagosan 3,5 százaléka állította azt, hogy a sajátjukhoz hasonló cégek éves bevételeiknek 2-10 százalékát költik jogszerűtlen kifizetésekre, míg ugyanez a számadat a tagjelölt országokban 20,9 százalék volt. Ezen kívül, az EU tagállamokban található, a felmérésben részt vevő vállalatoknak átlagosan 67 százaléka mondta azt, hogy saját tevékenységi körében akkor sem kerül sor jogtalan kifizetésekre, amikor a vállalatok a kormánnyal kötnek üzletet – a tagjelölt országokban ugyanez az adat a vállalatoknak átlagosan 8,5 százalékát foglalja magában.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> A felmérés EU-tagállamokban kimutatott eredményeit lásd *The World Business Environment Survey* (WBES) 2000, <<http://info.worldbank.org/governance/wbes>>, (2002. július 23-i állapot); a tagjelölt országokban kapott eredményeket lásd: *The Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS), a WEBS átmeneti gazdaságú ország eleme, <<http://info.worldbank.org/governance/beeps>>, (2002. július 23-i állapot.).

*State capture: a lekötözött állam*

A state capture, avagy a döntéshozók lekötözésének méréséhez szükséges adatok összegyűjtése érdekében a BEEPS felmérés során vállalati vezetőket kérdeztek arról, hogy cégment érinti-e, s ha igen, milyen mértékben a különféle döntések megvásárlása. A tagjelölt országokban kapott eredmények összefoglalóját a 11. táblázat tartalmazza. Szigorúan a Világbank meghatározásában értelmezve a state capture-t, a legérdekesebb átfogó eredmény az volt, hogy a vállalatoknak átlagosan közel 20 százaléka állította azt, hogy működésére hatással van a törvényhozásban, illetve a politikai pártok finanszírozásában tapasztalható korrupció. Az adatok országonként eltérőek: Szlovéniában például a vállalatok 8 százalékát, míg Lettországból már 40 százalékát érinti a különféle rendeletek megvásárlása (lásd 12. táblázat), míg a pártoknak juttatott pénzügyi támogatás mértéke a magyarországi 4 százaléktól a bulgáriai 42 százalékig terjed (lásd 13. táblázat). A bírósági ítéleteket tekintve az egyes országokban kapott válaszok nem tekinthetők egyértelmű mutatóknak a Világbank definíciója szerint értelmezett state capture – típusú megvesztegetés mértékéről, noha igen érdekesek, hiszen a bírósági eljárások súlyos korrupciós problémáira irányítják rá a figyelmet. Az elnöki rendeleteket, illetve a központi banki döntéseket érintő korrupcióra vonatkozó adatok a tagjelölt országokban valószínűleg kevésbé fontosak, mivel az elnök valamennyi országban korlátozott hatalommal rendelkezik, a központi bank függetlenségét pedig egyik országban sem fenyegeti komoly veszély.

**11. táblázat: State capture mutatók: az alábbi területeken megvásárolt döntések által érintett vállalatok százalékos aránya**

	<i>Parlamenti döntéshozatal</i>	<i>Elnöki rendeletek</i>	<i>Központi Bank</i>	<i>Büntető-bíróságok</i>	<i>Általános bíróságok</i>	<i>Pártok pénzügyi támogatása</i>	<i>Megvesztegetés Gazdasági Indexe</i>
Bulgária	28	26	28	28	19	42	28
Cseh Köztársaság	18	11	12	9	9	6	11
Észtország	14	7	8	8	8	17	10
Magyarország	12	7	8	5	5	4	7
Lettország	40	49	8	21	26	35	30
Litvánia	15	7	9	11	14	13	11
Lengyelország	13	10	6	12	18	10	12
Románia	22	20	26	14	17	27	21
Szlovákia	20	12	37	29	25	20	24
Szlovénia	8	5	4	6	6	11	7
Tagjelölt országokban átlagosan	19	14,4	14,6	14,3	14,7	18,5	15,1

**Forrás:** J. Hellmann, G. Jones and D. Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition,” Policy Research Working Paper 2444, World Bank Institute and Office of the Chief Economist, EBRD, 2000. szeptember, p. 9.

**12. táblázat: A vállalatok által adott válasz arra a kérdésre, hogy „Milyen hatással van az ön vállalatára a korrupció alábbi formája: Parlamenti szavazatok eladása magánérdekek javára?” (a válaszminták százalékban)**

	<i>Nincs hatással</i>	<i>Elenyésző hatással van</i>	<i>Jelentős hatással van</i>	<i>Nagyon jelentős hatással van</i>	<i>Megfigyelések száma</i>
Bulgária	62	10	18	10	68
Cseh Köztársaság	71	12	14	4	95
Észtország	67	19	9	5	103
Magyarország	73	15	7	5	101
Litvánia	77	8	10	6	73
Lengyelország	66	21	8	5	171
Románia	62	16	12	11	76
Szlovákia	69	11	17	3	71
Szlovénia	80	12	2	6	111
Lettország	30	30	31	9	122



**13. táblázat: A vállalatok által adott válasz arra a kérdésre, hogy „Milyen hatással van az ön vállalatára a korrupció alábbi formája: „Politikai pártok részére nyújtott juttatások magánérdekek javára?” (a válaszminták százalékban)**

	<i>Nincs hatással</i>	<i>Elenyésző hatással van</i>	<i>Jelentős hatással van</i>	<i>Nagyon jelentős hatással van</i>	<i>Megfigyelések száma</i>
Bulgária	47	10	22	21	78
Cseh Köztársaság	87	8	2	3	89
Észtország	55	29	13	4	108
Magyarország	90	7	2	2	108
Litvánia	69	18	7	6	83
Lengyelország	74	16	6	4	172
Románia	59	14	17	10	71
Szlovákia	56	24	14	6	84
Szlovénia	67	22	6	5	109
Lettország	34	31	24	12	119

**Megjegyzés:** a számok kerekítés miatt nem adják ki a százat.

**Forrás:** BEEPS Interactive Dataset, World Bank, <www.worldbank.org>, (2002. augusztus 22-i állapot).

#### *Az általánosítás problematikája*

Bár a felmérések eredményeit összefoglaló fenti táblázatok nem nyújtanak elégséges bizonyítékot arra, hogy az elmúlt években a korrupció csökkent volna a tagjelölt országokban, mégis elegendő ok van az óvatosságra, mind magukkal a felmérésekkel, mind pedig azzal kapcsolatosan, hogy indokolt-e egyáltalán arra vonatkozó ítéletet hozni, hogy egy adott országban a korrupció általánosságban növekedett-e, vagy csökkent. Ennek miéértjeit az 1.2.1. részben részint már felvázoltuk: az elsődleges ok az észlelés és a valós gyakorlat közötti különbség, valamint az a probléma, hogy a korrupciót sokan helytelenül kizárólag a megvesztegetéssel, illetve a nem hivatalos pénzügyi juttatásokkal azonosítják. A posztkommunista társadalmak szocio-politikai szervezatként elfogadott klientúrája szinte teljesen figyelmen kívül maradt.

Ezen felül, a felmérés legtöbb adatának alapját az szolgáltatja, hogy egy adott országban milyen megítélést kap a korrupció egésze, s nem, vagy csak kis mértékben veszi figyelembe annak lehetőségét, hogy egy adott időszakban a korrupció mértéke egyes területeken csökkenhet, míg másokon növekedik. Jóllehet a BEEPS felmérés fontos lépést jelent a közigazgatásban tapasztalható korrupció, illetve a megvesztegetés közötti különbségtételen alapuló (lásd fent), nagyobb komplexitás eléréséhez, a mintául vett vállalatok mérete – számuk mintegy 70–170 között mozgott – miatt felmerül a kérdés, hogy vajon az általuk adott válaszok mennyire tekinthetők reprezentatívnak az ugyanabban az ágba tevékenykedő vállalatok helyzetére vonatkozóan.

A statisztikai kérdéseken túl a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció mértékére vonatkozó állítások megfogalmazásakor további problémát jelenthet a gazdaság átmeneti jellege. A rendszerváltással kapcsolatos, vagy „átmeneti” korrupció illetve a „szokványos” korrupció között meglehetősen elnagyolt különbséget lehet tenni. Az „átmeneti korrupció” az egyszer lejátszódó folyamatokban – például különösen a privatizációban – jellemző, és széles körben elterjedt a tagjelölt országokban. A „szokványos korrupció” bármely állami tevékenység során rendszerint tapasztalható korrupcióra utal (mint például engedélyeztetési eljárások, vállalatok bejegyzése, vagy versenyszabályozások). A tagjelölt országokban tapasztalható korrupció trendjére vonatkozó megállapításoknak egyértelműen figyelembe kell venniük ezeket a különbségeket: a korrupció szintjének csökkenése a privatizációs folyamatok befejezését is tükrözhetik, míg a korrupció fokozódása mutathatja például a bírói testületek mindennapi terheinek növekedését.

### *GRECO*

Mindezen tényezők két fontos tényre hívják fel a figyelmet. Először is arra, hogy az egyes országokban tapasztalható korrupció értékelése nem jelent túl sok gyakorlati hasznót, hacsak nem részletes és intézménytípusra lebontott. Másodszor pedig – mint ahogy az EUMAP egyes országjelentései is mutatják – a tagjelölt országokban a korrupcióval kapcsolatosan nem folytattak sem részletes kutatásokat, sem felmérés jellegű vizsgálatokat,<sup>88</sup> sem pedig a különböző intézmények korrupcióval szembeni kiszolgáltatottságát vizsgáló mennyiségi elemzéseket.

Másrésztől viszont, a GRECO értékelő jelentései keretében, az Európa Tanács Húsz Irányelve alapján már megkezdődött a korrupciónak, illetve a korrupcióellenes politikáknak az elemzése. A folyamat jelenleg csak a kezdeti stádiumban van, és az egyes országokat még nem értékelték a érzékenyebb témákat (például a pártoknak juttatott pénzügyi támogatást) érintő Irányelvek szempontjából. Ennek ellenére mégis a GRECO-jelentés tekinthető jelenleg a legjobb, legkövetkezetesebb irányelvekre alapozott elemzésnek, amely legalább a korrupcióellenes politikák terén összehasonlításra alkalmas értékeléseket biztosít.

---

<sup>88</sup> Néhány figyelemreméltó kivételtől eltekintve, mint amilyen például a Transparency International helyi szervezete által Litvániában elvégzett széleskörű felmérés, vagy a Világbank Szlovákiában és Romániában készített diagnózis jellegű felmérései, illetve a Miller és társai által Szlovákiában és a Cseh Köztársaságban készített, valamint fent idézett felmérései.

### 3.3.2 A korrupció jelentkezési helye

Az EUMAP egyes országokra vonatkozó országjelentései az Európai Bizottságnak a tagjelölt országokban tapasztalható korrupcióval kapcsolatos felmérésének számos eredményét alátámasztják, nevezetesen például a közigazgatásban jelentkező korrupciót. A jelentés arra vonatkozóan is számos fontos bizonyítékot tartalmaz, hogy a tagjelölt országok képesek kezelni, illetve visszaszorítani a közigazgatásban jelenlevő korrupciót. Különösen a vámhatóságokon tapasztalható korrupciót sikerült jelentősen csökkenteni több országban, mint például a Cseh Köztársaságban, Lettországon vagy Lengyelországban.<sup>89</sup>

Az EUMAP jelentések és a Bizottság felmérése közötti további hasonlóság, hogy mindkettő feltárja a bírói testület, illetve a végrehajtó szervek problémáit, mind a korrupció, mind pedig ezen intézmények korrupcióellenes harcának hatékonysága tekintetében. Felhívják a figyelmet továbbá az ügyészségek függetlenségének problémájára, különösen Lengyelországban és Romániában. Általában elmondható, hogy egyetlen tagjelölt ország bírói testületének, illetve ügyészségének függetlensége és hatásköre sem elegendő annak kivizsgálására, hogy a politikusokkal, illetve politikai pártokkal kapcsolatosan felmerült korrupciós vádak mennyiben ütköznek a politikai berendezkedéssel.

Az EUMAP országjelentései jelentős eltéréseket is mutatnak a Bizottság felméréseitől abban a tekintetben, hogy az alább felsorolt területeken tapasztalható korrupcióra nagyobb hangsúlyt helyeznek.

#### *State capture*

A Bizottság szinte alig fordított figyelmet a tagjelölt országok törvényhozói folyamataiban tapasztalható korrupció területére, amit a Világbank a „state capture” fogalmával definiált (lásd fent). Az EUMAP országjelentései felhívják a figyelmet arra, milyen súlyos problémát jelent több tagjelölt országban is az ellenőrizetlen lobbitevékenység. Számos ország hozott már ezen a téren fontos intézkedéseket, például törvényjavaslatokat hoztak nyilvánosságra az Interneten keresztül, illetve visszajelzést kértek a civil társadalomtól. Mégis úgy tűnik, hogy egyik ország törvényhozó folyamatai sem működnek megfelelően ahhoz, hogy korlátozni tudják a kereskedelmi érdekek törvényhozásra gyakorolt korrump befolyását, például olyan hivatalos egyeztető eljárások által, amelyek kizárólag átlátható érdekegyesületek vesznek részt. A Cseh Köztársaságban például a parlamenti eljárások során a képviselők rendkívüli mértékben ki vannak szolgáltatva a korrupciónak, és az elmúlt évtizedben a burkolt lobbizás problémája rendszeressé vált. Az üzleti érdekek sikeres, a politikai pártok számára is juttatásokat biztosító lobbitevé-

<sup>89</sup> A Transparency International magyarországi szervezete a vámhatóságok reformját szintén az egyik olyan fő területnek tartja, ahol a korrupció elleni harcban kézzelfogható előrelépés történt.

kenysége Észtországban és Litvániában jelenthet problémát, Lettországból pedig a korrupció terén az egyik legfontosabb problémának számít. Bulgáriában súlyos kétélyek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy sikerrel lehet-e gyakorlatba ültetni a kormány korrupcióellenes stratégiáját olyan erős szervezetekkel szemben, mint például a vámhatóságok, amelyeknek a reformok megakadályozása áll az érdekében.

### *A politikai pártok pénzügyi támogatása*

A politikai pártok pénzügyi támogatása formájában jelentkező korrupció a legtöbb tagjelölt országban súlyos problémát jelent. Egyik országban sem léptettek még életbe olyan hatékony rendszert, amely korlátozni tudná a korrupciót, bár már számos fontos lépés történt ez irányba: a Cseh Köztársaságban például áttértek a bőkezűbb állami támogatásra, Észtországban szigorú szabályokat hoztak a pénzügyi juttatásokkal kapcsolatos bejelentési kötelezettségről, (nemrégiben hasonló intézkedést léptettek életbe Lettországból is), Lengyelországban pedig a Választási Bizottságot ruházták fel egyfajta felügyeleti szereppel. A probléma nagysága ettől függetlenül térségenként jelentősen változó. Az egyik szélsőséget Románia jelenti, ahol a pártok pénzügyi támogatásával jelentkező korrupció rendszeresnek tekinthető, és együtt jár a jelenséggel, hogy a választásokkor a jelöltek támogatást nyújtanak a pártok számára, ha cserébe a pártok választási listájára kerülhetnek. Az elmúlt évtizedben a politikai pártok finanszírozásának területén rendkívül súlyos formában jelentkezett (és valószínűleg a mai napig is jelen van) a korrupció Bulgáriában, Lettországból, Lengyelországból és Szlovákiából. 1997-ben egy pártfinanszírozási botrány következtében a cseh kormánynak le kellett mondania, a többi országban pedig kétséges a politikai pártok számláinak a tisztasága, s ennél fogva a magánérdekek, illetve a pártok közötti kapcsolatoké is.

### *Közbeszerzések*

Jóllehet valamennyi tagjelölt országban fokozatosan egyre átfogóbb közbeszerzési szabályozást léptettek életbe, a legtöbb (ha nem az összes) tagjelölt országban továbbra is komoly és gyakori problémát jelent a közbeszerzések kapcsán felmerülő korrupció. Noha a közbeszerzési szabályozások következtében sikerült elejét venni a legszembetűnőbb, többnyire a közbeszerzési eljárások követelményeinek figyelmen kívül hagyásán alapuló korrupciós ügyeknek, mind a megbízó hatóságok, mind pedig a pályázó vállalatok könnyen alkalmazkodtak az új körülményekhez. Számos országból – például a Cseh Köztársaságból, Magyarországról, Lettországból, Litvániából, Lengyelországból és Romániából – van információ arra vonatkozóan, hogy a pályázatok pénzügyi értékének tipikusan 10-20 százalékát fordítják megvesztegetésre. Bulgáriában és Szlovákiában a közbeszerzések a korrupció melegágyának tekinthetők, míg Észtországban és Szlovéniában a közbeszerzések ellenőrzése során jelentkező elégtelenségek kérdőjelezik meg a közbeszerzési eljárások tisztaságát.

### *Közigazgatás*

Az EUMAP országjelentései igazolják azt a közfelfogást, hogy a korrupció komoly problémát jelent a közigazgatásban, aminek összetevői *többek között, hogy kudarcba fulladtak a reformkísérletek az olyan, korrupciónak kitett* területeken, mint amilyen például az engedélyeztetési eljárásoké, nem sikerült megszüntetni a kinevezések során tapasztalható klientúra-építést, hiányoznak a közigazgatási határozatok elleni vizsgálatokhoz, vagy fellebbezésekhez szükséges hatékony eljárások, illetve nem sikerült megelőzni az általánosan elterjedt ellentétes érdekeltségeket.

Annak ellenére, hogy az országjelentések nem összpontosítottak külön az önkormányzatokra, az EUMAP vizsgálatok során mégis fény derült arra, hogy az önkormányzati szinten jelentkező korrupció számos országban különösen súlyos problémát jelent. Észtországban például az önkormányzatok szintjén jelentkező korrupció folyamatosan a legsürgetőbb probléma, amihez még az is hozzájárul, hogy szoros kapcsolat áll fenn a helyi vállalkozások és a köztisztviselők között, valamint hogy több fontos szabályozó testület képtelen hatékony tevékenységet kifejteni az önkormányzatok szintjén. Észtországban általában véve látszólag viszonylag alacsonyabb szintű a korrupció, a többi tagjelölt országban azonban az önkormányzati szinten jelentkező korrupció nagy valószínűséggel komoly problémát jelent.

### *Az állampolgárok tudatossága és jogorvoslat*

A tagjelölt országokban egyrészt túlzások, másrészt pedig alulinformáltság jellemzi azt, hogy az állampolgárok milyen mértékben rendelkeznek tudomással a jelenségről. Észtország és Szlovénia kivételével a korrupció a legtöbb tagjelölt országban fontos politikai kérdés. Az a tény, hogy a korrupcióról az állampolgárok is tudomást szereznek, egyáltalán nem gátolja meg a politikai elitet abban, hogy korrupt módon viselkedjék, illetve nem sarkallja arra, hogy következetes és hatékony korrupcióellenes politikákat vezessen be. Ehelyett több országban is megjelent az a gyakorlat – jóllehet eltérő intenzitással –, hogy a korrupció és a felelőtlen magatartás általában a hatalomra törők fegyvertárának legfontosabb elemévé vált. Ennek következményeként a politikai választások során a korrupcióra való hivatkozással buktatják meg a kormányt, és ígérik jobb jövőt, ám a választások utáni korrupcióellenes kampány mögött nem marad sem kompetencia, sem valós politikai akarat, illetve rosszabb esetben a politikai ellenzék elleni támadásra és annak aláaknázására fordítják. Ez a jelenség legnyilvánvalóbban Lengyelországban jelentkezett, ahol a 2001-es politikai választási kampány elsősorban a korrupció kérdése körül forgott, ám a megalakuló új kormány alig tett következetes lépést a korrupcióellenes politikák megvalósítása érdekében, illetve arra, hogy elődjétől eltérő módon viselkedjék. Még olyan országokban is, ahol az új kormány azzal az őszinte célkitűzéssel lép hatalomra, hogy tartós korrupcióellenes politikát léptet életbe, a korrupció mint kiemelkedő politikai kérdés nem teszi lehetővé a legfontosabb reformok véghezviteléhez

szükséges, pártok közötti konszenzus kialakítását (például, a törvényhozásban jelentkező korrupció megakadályozásában).

Különféle civil szervezetek több országban is – különösen Bulgáriában és Lettorszáiban – alapvető fontosságú szerepet játszottak a korrupcióellenes politikák megalkotásában, illetve folyamatos nyomást gyakoroltak a kormányra ezen politikák életbe léptetése céljából. Ennek ellenére továbbra sincsenek olyan hatékony eljárások, amelyek révén az állampolgárok tiltakozásukat fejezhetnék ki a közigazgatási rendeletek ellen, illetve olyan fórumok, ahol az állampolgárokat megtanítanák arra, hogy milyen jogokkal rendelkeznek az állammal szemben. Azok az állampolgárok, akik tudatában vannak jogaiknak, illetve annak, hogy hogyan és kihez fordulhatnak jogorvoslatért a közigazgatással szemben, fontos szerepet játszhatnak a hétköznapi tapasztalható korrupció csökkentésében még azokban az országokban is, ahol a korrupció olyan súlyos probléma, mint például Bulgáriában.<sup>90</sup>

### *A média függetlensége*

A média rendkívül jelentős szerepet játszott abban, hogy felhívja a figyelmet a tagjelölt országokban tapasztalható korrupcióra, ám továbbra is számos súlyos akadály áll fenn a hatékony oknyomozó újságírással szemben. Romániában továbbra is a szólásszabadságot sértő, drákói intézkedések vannak életben, Bulgáriában és Lengyelországban pedig ugyan kevésbé aggasztó, ám nem kevésbé problémás törvények érvényesek. Ennél talán még súlyosabb, valamennyi tagjelölt országban tapasztalható probléma a közszolgálati televízió-, illetve rádiósugárzás függetlenségének biztosítása: a legtöbb országban politikai ellenőrzés, illetve befolyás érvényesül a közszolgálati televízióban a média-felügyelet, illetve pénzügyi nyomásgyakorlás formájában.

---

<sup>90</sup> Szófiában az egyik helyi elemző azon a véleményen van, hogy a jogaikat ismerő állampolgárok anélkül is képesek boldogulni a bolgár köztisztviselőkkel, hogy korrupció eszközökhöz kellene folyamodniuk. Interjú Ruslan Stefanov projectigazgatóval, Gazdaságpolitikai Intézet, Szófia, 2002. február 8.

**14. táblázat: Korrupció: az EUMAP országjelentések, illetve az Európai Bizottság által 2001-ben megjelölt legfőbb problematikus területek**

<i>Ország</i>	<i>Az EUMAP jelentésben, 2001-ben megjelölt legfőbb problémák</i>	<i>Az Éves Jelentés – 2001 által megjelölt legfőbb problémák</i>
Bulgária	Vámhatóságok Politikai pártok finanszírozása Önkormányzatok Bírói testület	Bírói testület A meglévő korrupció elleni törvények betartatása Nehézkes engedélyeztetési eljárások
Cseh Köztársaság	Korrupcióellenes stratégiák hivatalos életbe léptetése Szabályozás nélküli lobbitevékenység Közbeszerzések	Nincs köztisztviselői törvény Közbeszerzések
Észtország	Gyenge végrehajtói hatalom A korrupció elleni harcban résztvevő intézmények nem hatékonyak Önkormányzatok Közbeszerzések	Rendőrség (kis mértékben korrupció) Vámhatóságok
Magyarország	Politikai pártok klientúrája A büntetőeljárások függetlensége Közbeszerzések A média függetlensége	Nincs részletezve
Lettország	A korrupció elleni harcban résztvevő intézmények rossz felszereltsége Szabályozás nélküli lobbitevékenység Politikai pártok finanszírozása Közbeszerzések	Közigazgatás Koordináció hiánya
Litvánia	Megbízható információ hiánya Politikai pártok finanszírozása	Közigazgatás Országos Korrupcióellenes Stratégia elfogadásának szükségége
Lengyelország	Korrupcióellenes stratégia megalkotására való törekvés hiánya Költségvetésen kívüli irodák Az ügyészség függetlensége A korrupció, mint populista politikai kérdés	A korrupcióra vonatkozó közvélemény Következetes nézőpont, koordináció és források hiánya
Románia	Bírói testület, ügyészségek, rendőrség Pártfinanszírozás Parlament: mentelmi jog Politikai pártok finanszírozása Médiát sértő törvényi szabályozások	A korrupcióellenes törvényhez szükséges másodlagos törvényhozás hiánya Korrupcióellenes harcban résztvevő irodák működésképtelensége Pártfinanszírozás

Szlovákia	A korrupció iránti tolerancia Korrupcióellenes stratégiák életbeléptetésének sikertelensége Bírói testület Közigazgatás Egészségügy és közoktatás	Bírói testület Korrupcióellenes stratégia még nincs életbe léptetve
Szlovénia	Nincs korrupcióellenes stratégia Érdekellentétek, klientúra hálózat Erőtlen végrehajtó intézmények Önkormányzatok Közbeszerzések Erőtlen civil társadalom	Érdekellentétek

### 3.4 Korrupcióellenes politikák a tagjelöltországokban

#### 3.4.1 A bizonyítékok

Az EUMAP országjelentésekben felsorakoztatott tények a tagjelölt országok korrupcióellenes politikájának számos fő irányára vonják a figyelmet. Egy mindegyikre egyformán jellemző vonás a korrupció kezelésére vonatkozó politikai akarat hiánya.<sup>91</sup> Erre széles körben találni bizonyítékokat, beleértve többek között azt, hogy a tagjelölt országok képtelenek pártok közti konszenzust kialakítani a korrupcióellenes politikák kérdésében,<sup>92</sup> vagy hogy a végrehajtó hatóságok nem hajlandók megfelelő körű függetlenséget biztosítani a korrupció ellen fellépő ügyészségeknek<sup>93</sup>, illetve az a jelenség, hogy a nemzeti korrupcióellenes stratégiáknak csak az egyszerűbb elvárásait teljesítik, vagy látszólag betartják ugyan a korrupcióellenes politikákat, ám a valós alkalmazásra nem kerül sor.<sup>94</sup> Ezek alól egyértelműen kivételt képez Litvánia, ahol a térség egyik legátfogóbb, illetve legalaposabb korrupcióellenes stratégiáját, valamint számos rendkívül jelentős jogi szabályozást dolgoztak ki és léptettek életbe, továbbá a tagjelölt államokban egyedülálló módon, létrehozta egy valóban független korrupcióellenes hivatalt.

<sup>91</sup> Ez legalábbis részben a posztkommunista országokban hatalmon levők ösztönzésének következménye. Lásd 3. rész.

<sup>92</sup> Ez Lengyelországban különösen súlyos problémát jelent, de például Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában szintén akadályozza a korrupció elleni politikákat.

<sup>93</sup> Ez a probléma különösen Lengyelországban és Romániában tűnik komolynak, jóllehet az EUMAP észrevételei nem elég részletesek ahhoz a következtetéshez, hogy bizonyos más országokban ne lenne ugyanilyen súlyos a helyzet.

<sup>94</sup> Ez elsősorban például a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában észlelhető.



Ahol a kormányok korrupcióellenes stratégiákat hoztak létre, azok többnyire a korrupció visszaszorítása, illetve a büntetőjogi alapon történő megközelítés céljával készültek, és léptek életbe, és a magasabb szinteken jelentkező korrupció megszüntetése helyett elsősorban az alacsonyabb szinteken tapasztalható korrupció kiküszöbölését célozták meg. Ennek legnyilvánvalóbb példáját Románia szolgáltatja, ám a jelenség jellemző a legtöbb korrupcióellenes stratégiát életbeléptető országra, ahol általában jóval könnyebben fogadnak el a büntetőjogot szigorító, vagy a közigazgatásban tapasztalható korrupciót megcélzó rendelkezéseket, mint például a magasabb beosztású hivatalnokokra vonatkozó, összeférhetetlenségi szabályokat, vagy a lobbizást szabályozó, illetve a pártok finanszírozását szabályozó rendeleteket. Litvánia ebben az esetben ismét, legalábbis részlegesen, figyelemreméltó kivételt képez; a többi tagjelölt országhoz viszonyítva Észtországban szintén jóval átfogóbb törvényeket alkottak, bár kérdéses, hogy eddig milyen mértékben sikerült ezeket a törvényeket betartatni.

A tagjelölt országok korrupcióellenes stratégiáiban érezhető „agyonszabályozás” már önmagában is tükrözi, hogy ezek a stratégiák a legtöbb esetben túlságosan is „fentről jövők”, vagyis, a megfogalmazásukban közreműködő elit nem, vagy alig vonta be a folyamatba az üzleti életet, a civil szférát, illetve az alsóbb közigazgatási szinteket. Elképzelhető, hogy ezzel a fajta megközelítéssel vissza lehet szorítani a korrupciót a közigazgatásban, ám komoly hátulütői is vannak, például az, hogy nem segít tartós ellenállást kialakítani a társadalom részéről a korrupcióval szemben, illetve, hogy éppen azokat a köztisztviselőket nem vonja be a politikakészítés folyamatába, akikre maga a politika irányul, s ezáltal elmulasztja a lehetőséget, hogy ebben támogatásukat megnyerje.<sup>95</sup>

A tagjelölt országok korrupcióellenes stratégiáinak ezen általános tendenciái formailag tulajdonképpen megfelelnek az Európai Bizottság által támasztott követelményeknek, és lehetővé teszik, hogy a helyi elit eleget tegyen olyan csatlakozási feltételeknek, mint például nemzetközi megállapodások aláírása, illetve ratifikálása, ám közben valójában meglehetősen kevés előrelépést valósítanak meg a korrupcióellenes harcban, illetve sikert ígérő korrupcióellenes politikák kialakításában. Ezt sajnos nehezen lehet elkerülni, mivel a csatlakozási tárgyalások sorozata voltaképpen a Bizottság és a tagjelölt állam kormánya közti párbeszéd. Mindazonáltal, vitathatatlanul felmerül a kérdés, hogy a magasabb szinteken tapasztalható korrupció kezelhető-e úgy, hogy a Bizottság éppen attól a politikai elittől várja el a politikák kezdeményezését, illetve életbeléptetését, amely várhatóan éppen aláaknázza majd a korrupcióellenes eljárásokat.

<sup>95</sup> Ennek legkézenfekvőbb példáját a köztisztviselői etikai kódex számos tagjelölt országban történő elfogadása szolgáltatja. Ezen szabályzatok elfogadása általában kormányzati szinten történt, azon tisztviselők megkérdezése nélkül, akikre a szabályzat vonatkozik.

### 3.4.2 A csatlakozási folyamat hatása a korrupció ellenes politikákra

Az EU csatlakozási folyamatok nagy hatással voltak a korrupció elleni harcba bevont jogi és intézményi keretekre. A Bizottság nyomására jelentős változások történtek a törvényhozásban, különösen a közbeszerzések, a büntető, illetve polgári peres eljárás, a korrupcióellenes törvényhozás, illetve a köztisztviselők jogi helyzetére vonatkozó jogszabályok terén. Az EU viszonylag egyértelmű hozzáállása a büntetőjogszabályok végrehajtása terén számos változást eredményezett a tagjelölt országokban, például hatékonyabbá vált a koordináció a különböző jogalkalmazó testületek között, változások történtek a végrehajtó szervezetek alkalmazottainak képzésében, illetve végbement a bíróságoknak az EU által támogatott reformja. Nagymértékben az EU segítségének köszönhető például a Cseh Köztársaságban elért eredmény a végrehajtó szerveknek, valamint a bíróságoknak a korrupció, illetve a gazdasági bűncselekmények elleni hatékonyságának növelése terén.

A Bizottság azonban még a fentiekhez hasonlóan szűkebb értelemben vett korrupcióellenes politikát tekintve sem rendelkezett semmiféle meghatalmazással, vagy irányelvel arra vonatkozóan, hogy az Európai Unióban mi tekinthető elfogadható gyakorlatnak a büntetőjogi nyomozás és eljárások területén, amelyre hivatkozva nyomást helyezhetett volna a tagjelölt országokra – például Lengyelországra, vagy Romániára – annak biztosítása érdekében, hogy az ügyészségek munkája mentes legyen a külső befolyásolástól.<sup>96</sup>

Ezen kívül, a Bizottság több okból is csak korlátozott mértékben tudja befolyásolni a tagjelölt országokat a korrupciót hatékonyan korlátozó politikák kidolgozása irányába. Elsősorban azért, mert – ahogy a 2.1 részben részleteztük – maga az Unió sem rendelkezik széles alapokon nyugvó korrupcióellenes szabályozással. Másodszor pedig azért, mert – mint ahogy fent már említettük – a Bizottság ezen a területen elsősorban a legfelső elitre fókuszál, s ezáltal lehetetlenné válik a tágabb értelemben vett stratégiák kidolgozásának rendszeres elősegítése, azon kezdeményezések támogatásán túl, amelyek elfogadására a kormányok már kifejezték hajlandóságukat. A korrupcióellenes politikák terén ez a probléma szintén elkerülhetetlennek látszik, ha a Bizottság nem meri megkockáztatni azt, hogy nyílt összeütközésbe kerül a korrump kormányokkal. Ezen a téren szembeszökő, hogy a Bizottság egyáltalán nem helyez nyomást a tagjelölt államokra a törvényhozásban tapasztalható korrupció kezelésére.

Harmadszor pedig, számos politika terén a létező EU irányelvek elsősorban nem a korrupció megelőzését célozzák. A Bizottság közbeszerzésekre vonatkozó irányelveinek elsődleges célja például a közbeszerzések terén egységes piac létrejöttének elősegítése, míg a közbeszerzési jogszabályok korrupcióellenes hatásai csupán másodlagos jelle-

<sup>96</sup> Franciaországban például az államügyész egyben az ügyészségért felelős miniszter is.

gűek.<sup>97</sup> Hasonlóképpen, a Bizottság elsősorban nem azért sűrgeti a tagjelölt országok közigazgatási reformját, hogy ezáltal visszaszorítsa a korrupciót, hanem hogy olyan szakképzett közigazgatási apparátus jöjjön létre, amely képes az *acquis* végrehajtására.

Az ilyen Bizottsági irányelvek szélesebb fókuszú önmagában jó dolog. A korrupció nem az egyetlen, és talán nem is a legfontosabb probléma, amivel a közép-, és kelet-európai közigazgatás szembesül, és ezt a tényt nem szabad figyelmen kívül hagyni a reformok tervezésénél. Emiatt azonban sokkal inkább fontosabb hangsúlyozni a jelölt országok kormányai, illetve tisztviselői számára az ilyen reformok végrehajtásának pozitív aspektusait, ahelyett, hogy a korrupcióra gyakorolt „negatív” hatásukat állítanánk előtérbe. Ahogyan már korábban említettük (lásd az 1. 2.2 részben), a korrupció elleni harc talán legjobb módja nem maga a korrupció elleni harc, hanem olyan más, elsődleges fontosságú politikák célkitűzéseinek elérése, amelyek teljesítése mellékhatásként csökkenti a korrupció mértékét.

#### *Az EU által nyújtott támogatás a korrupcióellenes politikákhoz*

Noha az Európai Bizottság a tagjelölt országokat a korrupció elleni fellépésre ösztönzi, a korrupcióellenes politikákhoz felajánlott segítség gyakorlatilag meglehetősen koordinálatlan. A korrupcióellenes eljárásokhoz kapcsolódó PHARE projektek *ad hoc* alapon jönnek létre, s gyakran magáncégekkel kötött tanácsadói szerződéseken nyugszanak; nincsenek központi források, hivatalos EU szaktudás, sem rendszeres, vagy megtervezett harmonizációs vagy támogatási rendszer.

---

<sup>97</sup> Lásd például European Commission, *Public Procurement in the European Union*, Commission Communication, COM (98) 143, 1998. március 11.

#### 4. A KORRUPCIÓ ÉS A CSATLAKOZÁS: A JÖVŐ LEHETŐSÉGEI

A tagjelölt országok számára a korrupció rendkívüli fontosságú kérdés, elsősorban azért, mert akadályt jelent saját demokráciájuk és piacgazdaságuk konszolidációjában. A korrupcióellenes politikák megléte az EU csatlakozásnak is az egyik legfontosabb feltétele. Az Európai Bizottság viszonyulása a tagjelölt országokban tapasztalható korrupcióhoz azonban nem mindig segítette elő a meglévő problémáknak megfelelő korrupcióellenes politikák kidolgozását. Hasonlóképpen, a tagjelölt országok számára nem tette egyértelművé, hogy a csatlakozási feltételek teljesítése érdekében mely mércét kell elérniük (vagy értek már el) a korrupcióellenes eljárások terén.

Ez a kérdés valószínűleg már nem közvetlen fontosságú azon nyolc tagjelölt ország számára, amelyek a közeljövőben felvételt nyerhetnek az Unióba. Bulgária és Románia esetében azonban továbbra is nagy horderejű kérdés marad – ennek a két országnak, amely a bővítés első fázisában nem nyer felvételt az Európai Unióba, nyilvánvalóan a legsúlyosabb korrupciós problémákkal kell szembenézniük. Ezen kívül minden kétséget kizáróan fontos kérdés azon országok számára is, amelyek az EU csatlakozási tárgyalások kezdeti szakaszában vannak, ám végül valószínűleg csatlakozni fognak (például a Balkán nyugati részén fekvő országok). Végő soron azonban azon országok számára is fontos kérdés, amelyek már a közeljövőben felvételt nyernek, hiszen a korrupció nem pusztán egy „EU-csatlakozási kérdés”, hanem olyan probléma, amellyel minden tagjelölt országnak foglalkoznia kell, hiszen változó mértékben ugyan, de aláaknázza demokráciájuk minőségét, és talán a gazdasági fejlődésüket is.

Ezen túlmenően, a tagjelölt országokban tapasztalható korrupció a Bizottság számára valószínűleg továbbra is gond marad. A hamarosan bekövetkező csatlakozási hullám tovább fokozza azt a nehézséget, hogy magának az Európai Uniónak sincs egyértelműen megfogalmazott korrupcióellenes politikája. A jelenlegi politikák csak szűk keretre koncentrááló megállapodásokat kínálnak, és a tagállamok zömében nem kerültek ratifikálásra<sup>98</sup>, tehát nincsenek hatályban. A Bizottságnak a tagjelölt országokban tapasztalható korrupcióval kapcsolatos kérdések felvetésére vonatkozó jogkörének mesterséges kibővítése a koppenhágai mandátum volt, amely lehetővé tette, hogy a Bizottság olyan politikák, illetve reformok végrehajtásának követelményét támaszthassa a tagjelölt országokkal szemben, amelyek megkövetelésére a jelenlegi tagállamok esetében nincs joga. A tagjelölt országok Unióba történő felvételét követően a koppenhágai mandátum annak ellenére megszűnik, hogy a korrupció továbbra is súlyos probléma marad a közeljövőben felvételt nyerő országok többségében. Ilyen helyzetben ismét kellő figyelmet kell

<sup>98</sup> Erre példa, hogy a tagállamok többsége nem ratifikálta az 1995. évi, az Európai Közösség Pénzügyi Érdekeinek Védelméről szóló Egyezményt, vagy hogy Olaszország nem hajlandó belépni a GRECO-ba.

fordítani a korrupció kezelésére az EU egészére egyértelműen megfogalmazott normák, illetve megerősített mechanizmusok alkalmazása révén.

A korrupcióellenes politikák kapcsán az EU jövőbeli lehetőségeinek elemzéséhez hasznos kiindulópont lehet az a megállapítás, mely szerint a korrupcióellenes eszközök és mechanizmusok létrehozása terén az Unió számos nemzetközi intézmény mögött elmarad. Valós korrupcióellenes EU-szabályozás hiányában felmerül egy sürgető kérdés, nevezetesen az, hogy az újabb tagok felvételét követően az EU miként fogja kezelni a korrupciót a tagállamokban. A probléma kritikussá válhat, ha a közigazgatásban tapasztalható korrupció jóval elterjedtebbnek bizonyul a jelölt országokban, mint a tagállamok többségében – mint ahogy a legtöbb rendelkezésre álló bizonyíték is sugallja –, ami aláaknázhatja az *acquis* alkalmazását, illetve az EU alapok szétesztését. Ez azokban az EU tagállamokban is problémát jelent, ahol a korrupció egyre fontosabb kérdéssé válhat. Még ha a korrupció nem aknázza is alá közvetlenül az *acquis* alkalmazását, veszélyeztetheti azokat az alapvető demokratikus értékeket, amelyeket az Unió képviselni kíván, nem beszélve az egységes piac tisztaságáról.

Tekintettel arra, hogy hiányoznak a korrupcióval kapcsolatos kutatások, a megfelelő minőségű információ, valamint a hatékony korrupcióellenes politikák elkerülhetetlenül hosszú távúak; mint a jelen Áttekintésben megfigyelhettük, megállapítható, hogy az Európai Uniónak két alapvető területen kell megoldást találnia. Először is, lényegesen több kutatásra van szükség a korrupcióval kapcsolatosan mind a jelenlegi tagállamokban, mind pedig a tagjelölt országokban a korrupció valós helyének, illetve okainak szektor-specifikus alapokon nyugvó beazonosítása érdekében. Ilyen jellegű kutatások végezhetőek közvetlenül magának a Bizottságnak az égisze alatt is, ám – lévén, hogy a Bizottság korlátozott számú hivatalos mandátummal rendelkezik a korrupció terén – jelenleg jóval valószínűbbnek látszik, hogy ezeket a kutatásokat más nemzetközi szervezet, mint például a Világbank, az EBRD, az OECD, vagy civil szervezetek végzik el. Másodsorban, az EU nem rendelkezik sem korrupcióellenes normarendszerrel, sem pedig az ilyen normarendszer betartását figyelemmel kíséző mechanizmusokkal.

Ebben a helyzetben az EU számára az előre vivő utat az jelentheti, ha ezen a téren szorosabb kapcsolatokat épít ki az Európa Tanáccsal. Mint ahogy a 2.2 részben felvázoltuk, az Európa Tanács jóváhagyott számos kulcsfontosságú korrupcióellenes dokumentumot, különös tekintettel a két korrupcióellenes egyezményre, valamint a Húsz Irányelvre; jóváhagyta továbbá a tagállamok egy önálló, korrupcióellenes szervezetét, a GRECO-t. A GRECO feladata megszervezni az Irányelvek betartásának figyelemmel kísérését (valamint az Egyezményekét, amint azok hatályba lépnek). Ennek a rendszernek az erőssége elsősorban az alábbiakban rejlik:

- Az Irányelvek egy rugalmas rendszerbe ágyazottak, és teret engednek az országok közötti különbségeknek. Az Irányelvek betartása és az azokhoz való fel-

zárkózás nem feltétlenül jelenti minden tagállamban ugyanazokat a politikákat és prioritásokat.

- Az Irányelvek az előrelépés függvényében tárgyalásos alapon módosíthatók, amely a közösségben egyenlő felek között zajlik.
- A GRECO kialakított egy jól működő értékelési eljárást, melynek alapját egymásról készült vizsgálatok, illetve a tagállamok kormányaival folytatott megbeszélések alkotják. A felmérés során a nyugat- és kelet-európai országok képviselői egyenrangú félként, értékelő csoportokba tömörülnek.

Ámbár az EU és az Európa Tanács között általában minimális hivatalos kapcsolat áll fenn, a korrupcióellenes politika terén egyértelműen van lehetőség arra, hogy az EU elérje a Tanács korrupcióellenes szabályozása hatásának növelését az Európai Unión belül. A GRECO Szabályzatának 5. cikkelye értelmében az Európai Közösség felkérhető a GRECO munkájában való részvételre, az ilyen részvételről szóló határozatban lefektetett feltételekkel és módon.<sup>99</sup> Másodsor, a tagjelölt országokkal szemben az Európa Tanács korrupció elleni egyezményei aláírására támasztott követelmény, továbbá a közel valamennyi tagállam GRECO tagsága erős morális – jóllehet nem jogi – alapot adhat valamennyi tagállamban az egyezmények ratifikálásának szorgalmazásához. Ezen túl, 2002 júliusában életbe lépett a Büntetőjogról Szóló Egyezmény, és az egyezmény ratifikálói automatikusan kötelezik magukat a GRECO tagságra, ami által figyelemmel kísérhetővé válik, hogy betartják-e az Irányelveket. Ezen tényezők együttesen lehetővé teszik, hogy mind a tagjelölt országok, mind pedig a tagállamok bevonhatók legyenek a korrupció, illetve a korrupcióellenes politikák figyelemmel kísérését célzó rendszerbe.

---

<sup>99</sup> A GRECO Szabályzata, Appendix to Resolution (99) 5, Article 5. <<http://www.greco.coe.int>>, (2002. július 31-i állapot).

## 5. AJÁNLÁSOK

Az Áttekintésben vázolt érvek, illetve az egyes országjelentések megállapításai alapján a korrupcióellenes politikákkal kapcsolatosan az EUMAP a következő ajánlásokat teszi a tagjelölt országok, illetve az EU számára.

### 5.1 Ajánlások a tagjelölt országok számára

Az alábbi ajánlások általánosságban valamennyi tagjelölt országra vonatkoznak. Az egyes országokra vonatkozó további ajánlásokat az egyes országjelentések tartalmazzák.<sup>100</sup>

1. Pártok közti konszenzust kell elérni a korrupcióellenes politikák kialakítása, illetve alkalmazása érdekében; ennek megkönnyítésére csak azokat az eljárásokat lehet a „korrupcióellenes politika” címmel illetni, amelyeknek *elsődleges* célja a korrupció visszaszorítása;
2. A hatékony korrupcióellenes politikák tervezésének előfeltételeként támogatni kell a korrupcióval kapcsolatos részletesebb kutatásokat, annak érdekében, hogy bizonyos területeken növekedjen a korrupció jelenlétével, illetve jellegével kapcsolatos ismeret;
3. Támogatni kell olyan kezdeményezéseket, amelyek a korrupcióval kapcsolatos oktatást, illetve a nyilvánosság tájékoztatását célozzák, annak érdekében, hogy az állampolgárok tisztában legyenek jogaikkal, illetve, hogy a korrupcióval szemben ellenállóbb légkör alakuljon ki;
4. Intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy az ügyészségeket ne érje külső befolyás;
5. A megvesztegetések visszaszorítása érdekében meg kell reformálni a törvényhozást a parlamenti eljárások megváltoztatása révén, hogy több akadályt gördítsen a korrupció útjába, illetve a reformok kiterjesztése által, hogy az egyes érdekszövetségekkel kötelező, és átlátható tárgyalásokra kerüljön sor;
6. A köztisztviselők kinevezésekor ténylegesen és módszeresen ki kell küszöbölni a klientúra építést;
7. Végre kell hajtani a „Közigazgatás átvilágítását”, valamint az engedélyeztetési eljárások ellenőrzését a korrupció forrásainak beazonosítása, illetve az ajánlások végrehajtása érdekében;

<sup>100</sup> Az a tény, hogy az ajánlások száma országonként kissé eltérő, nem jelenti azt, hogy a több javaslatot kapó országoknak több mindent kellene elvégezniük.

8. Meg kell reformálni a közigazgatási eljárásokat, hogy az állampolgárok gyakorlati jogorvoslatot kaphassanak, továbbá olyan fellebbezési eljárásokat kell kialakítani, amelyek révén a bíróságoknak lehetőségük lenne az ítéletek lényegi befolyásolására;
9. Olyan rendeleteket kell hozni, amelyekkel megelőzhető az összeférhetlenség miatti visszaélések. Az átláthatóságnak olyan kultúráját kell megteremteni, amely összefonódás-ellenes viszonyokat hoz létre, és amelyet a nyitottság, illetve esetenként a tisztaságról való önkéntes lemondás jellemez. Az ellentétes érdekeltségről szóló jogszabályokat pedig elsősorban nem az összeférhetlenségi rendeletekre kell építeni;
10. Etikai kódexet kell megalkotni a közigazgatásban olyan egyeztetési eljárás révén, amely lehetővé teszi, hogy a köztisztviselők sajátjuknak tekintsék a szabályzatot, s ne felülről rájuk erőltetett előírásnak;
11. A hatalom decentralizálása, és az önkormányzatokhoz történő utalása terén biztosítani kell, hogy a működő illetékes hatóságok (különösen a legfelsőbb ellenőrzési intézmények, illetve a közbeszerzési hatóságok) ellenőrizni és szabályozni tudják az önkormányzatokat;
12. A korrupció megelőzése érdekében meg kell reformálni a pártok finanszírozásának szabályait, többek között az alábbi módokon: korlátokat kell szabni a pénzügyi kiadásoknak, megfelelő mértékű állami támogatást kell biztosítani a választási kampányok finanszírozásához, hogy a pártoknak ne kelljen külső támogatókra hagyatkoznuk, továbbá olyan intézményeket kell megbízni ezen folyamatok figyelemmel kísérésével, amelyek függetlenségük miatt valószínűsíthetően bizonyos előnyöket élveznek (mint például a Választási Bizottság);
13. A közbeszerzési reformok során nagyobb figyelmet kell fordítani a közbeszerzési eljárásokban részt vevő köztisztviselők feddhetlenségét biztosító intézkedésekre, olyan eljárások kialakítása helyett, amelyek mindenképpen megkerülhetők és ellehetlenítik a tisztességesen eljáró köztisztviselőket;
14. A lehető legnagyobb mértékben biztosítani kell a rádió és televízió felügyelet függetlenségét, elsősorban olyan rendeletek révén, amelyek szigorúan meghatározzák, hogy mely intézményeknek van joga képviseltetni magát a felügyeletekben.



## 5.2 Ajánlások az EU számára

1. Támogatni kell a korrupcióra vonatkozó összehasonlító kutatásokat a tagjelölt országokban, valamint a tagállamokban;
2. Csatlakozni kell a GRECO-hoz;
3. A Közösség GRECO tagságát fel kell használni a Közösség alábbiakra vonatkozó mandátumokkal történő felruházására:
  - a korrupció különböző területein (mint például a pártfinanszírozás) kutatásokat végezhesen – ezekre a területekre vonatkozó felhatalmazással, ahol mindeddig nem rendelkezett –; továbbá
  - még nagyobb nyomást kell gyakorolni a tagállamokra az Európa Tanács korrupcióellenes egyezményeinek ratifikálása érdekében, valamint azokra az államokra, amelyek jelenleg még nem a GRECO tagjai, hogy lépjenek be a GRECO-ba, ezáltal olyan helyzetet teremtve, amelyben valamennyi tagjelölt és tagország értékelése megtörténik az Európa Tanácsnak a korrupció elleni harcra vonatkozó Húsz Irányelve alapján.

# Korrupció és korrupcióellenes politika Magyarországon

## Tartalomjegyzék

Összefoglaló .....	89
1. Bevezetés .....	92
1.1 Adatok és észrevételek .....	92
1.2 A korrupció főbb előfordulási helyei .....	94
1.3 A kormány korrupcióellenes politikája .....	97
1.4 Az EU-hoz való csatlakozási folyamat hatása .....	99
2. Intézmények és törvényhozás .....	101
2.1 Korrupcióellenes törvények alkotása .....	102
2.2 Összeférhetetlenség és a vagyonyilatkozatok .....	103
2.3 Ellenőrzés és könyvvizsgálat .....	103
2.4 Korrupcióellenes szervezetek .....	105
2.5 Az állampolgári jogok biztosa .....	106
3. A végrehajtó szervek és a közszolgálat .....	106
3.1 Szerkezeti és jogi keretek .....	107
3.2 A közigazgatási eljárások és jogorvoslat .....	108
3.3 Összeférhetetlenség és vagyonvizsgálat .....	108
3.4 A belső kontrollmechanizmusok .....	110
3.5 Párbeszéd a társadalommal .....	110
3.6 A korrupció .....	110
4. A törvényhozás .....	111
4.1 A választások .....	112
4.2 Költségvetési és ellenőrzési mechanizmusok .....	112
4.3 Összeférhetetlenség és vagyonvizsgálat .....	114
4.4 A mentelmi jog .....	117
4.5 A korrupció .....	118

5. A bíróságok .....	119
5.1 A jogi keretek .....	119
5.2 A korrupció .....	121
6. A politikai pártok finanszírozása .....	122
6.1 Törvényi keretek .....	122
6.2 Ellenőrzés és felügyelet .....	123
6.3 Pártfinanszírozás a gyakorlatban .....	124
7. Közbeszerzés .....	127
7.1 Törvényi keretek .....	127
7.2 Felülvizsgálat és könyvvizsgálat .....	130
7.3 Korrupció .....	131
8. A közszolgálatok .....	133
8.1 A rendőrség .....	134
8.2 A vámhatóság .....	135
8.3 Az adóhatóság .....	135
8.4 Az egészségügy .....	136
8.5 Az oktatás .....	137
8.6 Engedélyeztetés és szabályozás .....	137
9. A média szerepe .....	137
9.1 Sajtószabadság .....	138
9.2 Az információhoz való hozzáférés .....	139
9.3 A műsorszórás szabályozása .....	140
9.4 Korrupció a médiában .....	141
9.5 A média és a korrupció .....	143
10. Ajánlások .....	144



# Korrupció és korrupcióellenes politika Magyarországon

## ÖSSZEFOGLALÓ

Különböző nemzetközi összehasonlításokban Magyarország mint az egyik legkevésbé korrumpált posztkommunista ország szerepel. A hivatalos statisztikák szerint Magyarországon több a korrupció miatt elítélt esetek száma, mint más tagjelölt országokban, bár mindez valószínűleg a hatékonyabb jogi végrehajtást jelenti, mint a korrupció nagyobb elterjedtségét. A hazai vizsgálatok azt mutatják, hogy a korrupció elsősorban az egészségügy területén nagymértékű. Elterjedtségben ezt követi a közlekedési rendőri munkában, a vámhatóságok, illetve a központi államhatalom munkájában megfigyelhető korrupció. E jelentés szerint három negatív trend volt megfigyelhető az Orbán Viktor által vezetett kormány (1998–2002) működése alatt, mégpedig a csökkenő mértékű elszámoltathatóság és átláthatóság; a kulcsfontosságú intézmények vezetőinek kinevezésénél a politikai befolyás erősödő megléte; valamint a közbeszerzési jogszabályok szellemének – ha nem is a betűjének – egyre gyakoribb megsértése. Bár ezek a fejlemények nem szolgálnak a korrupció közvetlen bizonyítékaiul, a csökkenő átláthatóság és a gyengébb elszámoltathatóság azt jelenti, hogy a korrupciót jelenleg nehezebb megfigyelni, mint korábban, valamint hogy kisebb a visszatartó erő a korrupcióban való részvétel szempontjából.

Az 1998-ban kezdődő időszakban a magyar kormány számos, a nemzetközi követelményeknek megfelelő változtatást vezetett be a korrupcióellenes jogalkotásban, 2001 márciusában pedig elfogadott egy, a korrupcióellenes stratégiával kapcsolatos határozatot. Az Orbán-kabinet alatt meghozott intézkedések a közszolgálat területén felbukkanó korrupciós lehetőségek megakadályozását, valamint a korrupciós cselekmények különböző típusainak szigorúbb büntetését célozták. A törvényhozás különösen az alacsonyabb szinteken hozott néhány pozitív változást. Ugyanakkor a kormány nem teremtett olyan átláthatóbb általános környezetet, melyben a korrupció előfordulási valószínűsége kisebb lehet.

Az Európai Bizottság jelentése szerint Magyarországon a korrupció és a szervezett bűnözés jelenti az egyik legfőbb intézményes problémát, mely mostanában leginkább a közbeszerzésekben figyelhető meg. A Bizottság eddig nem nyújtott pénzügyi támogatást kifejezetten a korrupcióellenes politika erősítésére.

Magyarországon fejlett a korrupcióellenes jogalkotás, az ország minden, a korrupcióval kapcsolatos nemzetközi egyezményt ratifikált az Európai Bizottság Korrupcióról szóló

Polgári Jogi Egyezménye kivételével. Bár nem létezik általános törvény az összeférhetetlenségről és a vagyonbevallásokról, külön törvények megszülettek már a végrehajtói hatalomról, a köztisztviselőről, a parlamenti képviselőről, a bíróról, valamint az ügyészekről. Magyarország jelentős előrelépést tett az állami pénzügyi ellenőrzés teljes rendszerének megteremtése felé, bár a Bizottság számos olyan területet tárt fel, ahol további javulásra van szükség. Jelenleg három országgyűlési ombudsman van hivatalban, ők mindaddig független, kritikai tevékenységet végeztek, bár megállapításaikat nem mindig vették komolyan.

A közszolgálat reformja 1994 óta tart. A jogi keretek egyelőre nem szabtak gátat a politikai szándékú kinevezéseknek, az 1998 és 2002 között kormányzó párt, a FIDESZ-MPP felé erős kötődésű jelöltek egyre nagyobb számban kerültek különböző kormányzati testületek, állami tulajdonú vállalatok és kvázi kormány szervezetek élére. Folyamatban vannak a kormányzati döntések elleni fellebbviteli eljárások. Az összeférhetlenségről szóló jogszabályi rendelkezések ugyan megtiltják a köztisztviselőknek, hogy vezetői pozíciókat foglaljanak el magánvállalatok élén, alkalmazottként azonban dolgozhatnak az ilyen cégekben. 2001 óta a köztisztviselőknek és a felsőbb közhivatalnokoknak összeférhetlenségi, valamint jövedelem- és vagyony nyilatkozatot kell tenniük. Ennek ellenére vannak joghézagok az összeférhetlenséget illetően. Ami a vagyony nyilatkozatról szóló jogi szabályozást illeti, a panaszok benyújtásával kapcsolatos eljárásokban működési zavarok figyelhetők meg, és nem léteznek jogi szankciók sem arra az esetre, ha hamis információkat nyújtanak be. A köztisztviselők számára megfogalmazott Etikai Kódex 2002 májusában még előkészületben volt.

A végrehajtó hatalmi ágak átláthatósága és elszámoltathatósága 1998 óta csökkent: a velük kapcsolatos információkhoz való hozzájutás szorosabb korlátok közé lett fogva, különösen a közbeszerzések területén. A korrupció bizonyítékai csak szórányosan lelhetők fel, bár számos nagy botrány is kipattant az elmúlt évek során, amelyekbe miniszterek is belekeveredtek. Ilyen volt például az állami szerződések szétosztása a Magyar Fejlesztési Bankon keresztül.

1998 óta sokféleképpen aknázták alá a végrehajtó hatalmi ágak vizsgálatának parlamenti szerepét: nevezetesen a kétéves állami költségvetés bevezetésével (melynek gyakorlata 2003-tól megszűnik); a plenáris ülések számának és a parlamenti kérdésekre szánt idő csökkentésével. Az országgyűlési képviselőkre vonatkozó összeférhetlenség jogi szabályozása is lazult. Bár nyilatkozatot kell tenniük az üzleti érdekeltségeikről, jövedelmükről és vagyonukról, a vagyonellenőrzés mechanizmusa mégis gyenge, nem léteznek jogi szankciók a hamis információk benyújtását illetően, s emellett maguk a jogi rendelkezések sem bírnak komoly fegyelmező erővel az országgyűlési képviselők körében. A parlamenti képviselőkre vonatkozó mentelmi jog ereje nagymértékben gyengült – ez már a parlamenti vitáknak a hatékonyságát fenyegeti –, miután egyre több rágalmozási és polgári per indult

néhányuk ellen. Kevés közvetlen bizonyíték kerül elő képviselők korrupciós magatartására vonatkozóan.

Magyarország komoly előrelépést tett és tesz a független bírói testületek jogi megteremtése érdekében. Ennek ellenére a kormány elkötelezettsége az igazságszolgáltatás függetlensége iránt nem áll minden gyanú felett, hiszen vannak arra utaló jelek, hogy némely bírósági és ügyészségi döntést politikai befolyás alatt hoztak meg. 2000-ben például a Legfőbb Ügyész lemondása és utódjának megválasztása körül fogalmazódtak meg aggályok azzal kapcsolatban, hogy vajon függetlenek-e azok a testületek, melyek a korrupció feltárásáért felelősek.

Jelentős bizonyítékok állnak a rendelkezésre, arról, hogy a politikai pártok rejtett pénzezése széles körben elterjedt. Bár a finanszírozási szabályok viszonylag szigorúak, a pártfinanszírozás ellenőrzése többnyire csak formális jellegű, az állami támogatás viszont elégtelennek minősül. A 2002-es választásoknak az egyik legsajátosabb problémája volt, hogy a kormányzó párt állami pénzeket használt fel választási reklámjaihoz.

A közbeszerzést az elmúlt évek során egyre növekvő kritika övezte. A kormány a Magyar Fejlesztési Bankot használta fel teljes mértékben arra, hogy a nagyobb szerződéseket szétosssa – erre jó példa az autópálya-építési program, ami a nagy állami beruházások közé tartozik – anélkül, hogy nyilvános tendereket írt volna ki az adott közbeszerzésekre. Bár a közbeszerzési törvény javarészt megfelel az EU előírásainak, az Európai Bizottság erőteljesen bírálta ennek magyarországi gyakorlatát. Általánosan elmondható tehát, hogy míg a közbeszerzés folyamatának ellenőrzése viszonylag jól működik, a korrupció továbbra is széles körben elterjedtnek tűnik ezen a területen.

A korrupció fontos probléma számos magyar közszolgálati intézmény működésében, különösen az egészségügy, valamint az egyes jogosítványok, engedélyek kiadásának területén. A rendőrség munkájában fellelhető korrupció ugyancsak igen nagymértékű, különösen a közlekedési rendőri feladatok ellátása esetében, bár az ennek megakadályozására a közelmúltban meghozott intézkedések mára változtathattak a helyzeten. A Vámhatóság és a Pénzügyőrség fontos reformintézkedéseket hajtott, hajt végre, többek között a korrupció csökkentését is célozva. Ami az adóhatóságot illeti, kiterjedt hatalma, és döntési szabadsága a korrupciónak jelentős forrása lehet. Az oktatási rendszerben a korrupció nem jelent fontos problémát.

Bár a sajtószabadság garantált, súlyos aggodalmak fogalmazódnak meg a média „örkunya” szerepének betöltésével kapcsolatban. Az információhoz való jutás szabadságának jogi szabályozása helyénvaló, az információk megszerzése a gyakorlatban azonban problematikus, és az államtitkokra vonatkozó bizonytalan jogszabályokat az újságírók megfélemlítésére lehet felhasználni. Az állami műsorszórásról szóló szabályozás figyelmen kívül hagyása a média-kuratóriumokban többségben lévő kormánypárti tagokkal állhat összefüggésben, míg a Magyar Televízióknak az alkalmazottaival kapcsolatos eljárás mód-



ját is nagymértékben politikai érdekek mozgatták. A kereskedelmi műsorszórási engedélyek elosztása is további aggodalmat keltett, mivel abban szintén politikai befolyás volt gyanítható. 1998 és 2002 között a kormány komoly erőfeszítéseket tett arra, hogy a jobboldali sajtó megerősödjön, míg külföldi újságírókat nyomás alá helyezett amiatt, hogy azok kritikával illették a kormányt.

## 1. BEVEZETÉS

Magyarországot különböző nemzetközi összehasonlításokban a legkevésbé korrumpált poszt-kommunista országok közé sorolják. A hazai vizsgálatok eredményei azt mutatják, hogy a korrupció elsősorban az egészségügy területén nagymértékű. Ezt követi elterjedtségben a közlekedési rendőri munkában, a vámhatóságok, illetve a központi államhatalom munkájában megfigyelhető korrupció. E jelentés szerint három negatív trend volt megfigyelhető az Orbán Viktor által vezetett kormány (1998–2002) működése alatt: a csökkenő mértékű elszámoltathatóság és átláthatóság; a kulcsfontosságú intézmények vezetőinek kinevezésénél a politikai befolyás további erősödése; valamint a közbeszerzési jogszabályok szellemének – ha nem is a betűjének – egyre gyakoribb megsértése. Bár ezek a fejlemények nem szolgálnak a korrupció közvetlen bizonyítékaiul, mégis egy olyan társadalmi környezetet hoznak létre, amely a korrupció szempontjából sebezhetőbb.

### 1.1 Adatok és észrevételek

A statisztikák alapján a befolyással való üzérkedésért és vesztegetésért elítélt személyek száma az elmúlt évek során viszonylag stabil maradt (lásd az alábbi táblázatot).

<i>Év</i>	<i>Felderített vesztegetési és befolyással való üzérkedési esetek száma</i>	<i>Vesztegetésért és befolyással való üzérkedésért elítélt személyek száma</i>
1998	902	274
1999	609	289
2000	650	274
2001	836	nincs adat

**Forrás:** Igazságügyi Minisztérium

Ennek ellenére ezek az adatok közismerten nem adnak pontos képet a korrupció valódi szintjéről, hiszen többek között olyan tényezőktől függenek, mint a büntetőjogi rendszer hatékonysága. Más összehasonlítási módszerek nagymértékben a vizsgálatokban válszt adó személyek észrevételeire hagyatkoznak.

### *Nemzetközi vizsgálatok*

Magyarország általában véve jól szerepel a nemzetközi korrupciós vizsgálatokban, különösen, ha más, szintén a politikai-gazdasági átmenet folyamatában lévő országgal hasonlítják össze. A Transparency International Korrupciós Indexe (CPI) 2001-ben Magyarországot 91 ország összehasonlításában a 31. helyre teszi 5.3 pontos osztályzattal (a 10-es skálán a legtöbb pontot az az ország kapja, amelyik a legkevésbé korrump, míg 0-át az, amelyik a legkorruptabb). Ez az eredmény Magyarországot a térség vezető országának teszi meg, vagyis minden más – a vizsgálatba bevont – közép- és kelet-európai posztkommunista országhoz képest Észtország kivételével itt a legkisebb mértékű a korrupció. Magyarország osztályzata viszonylag stabil maradt az elmúlt évek során: 1997-ben 5.2; 1998-ban 5.0; 1999-ben és 2000-ben 5.2 volt az eredmény.

Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank és a Világbank által kiadott *Üzleti Környezet és Vállalati Teljesítmény Vizsgálat – 1999* alapján a magyarországi vállalatok 32 százaléka bevallása szerint rendszeresen, többnyire vagy mindig „szabálytalan kifizetéseket tesz adott dolgok elintézése érdekében”.<sup>1</sup> Bizonyos jogosítványok és engedélyek megszerzési eljárása a vizsgálat szerint olyan terület, amelyek során a leggyakoribbak és legmagasabbak a nem hivatalos pénzkifizetések: a válaszadók 25 százaléka szerint néha, gyakran, többnyire vagy mindig kell pénzt fizetni az ilyen esetekben. A vizsgálatban megkérdezett cégek 8 százaléka szerint pénzt kell fizetniük azért, hogy új törvények, rendeletek és szabályok megalkotásában befolyásuk megjelenhessen. A vizsgált cégek több mint egyharmada szerint a köztisztviselőknek kifizetett nem hivatalos pénzeszegek nagysága megfelel az éves átlagos cégbevétel 1-25 százalékának.<sup>2</sup>

### *Hazai vizsgálatok*

Magyarországon eddig nem végeztek felmérést az állampolgárok korrupcióval összefüggő tapasztalatairól. A kormány számos 1999 decembere és 2000 ősze között elvégzendő korrupcióval kapcsolatos kutatással bízta meg a Gallup Piackutató Intézetet az Átfogó Korrupcióellenes Program keretén belül. A Gallup 1839 fős mintán elvégzett országos vizsgálata 2000 áprilisában azt mutatta ki, hogy megvesztegetési pénzek fizetése általánosan megfigyelhető a közszolgáltatokban, különösen az egészségügyben és a közlekedési rendőri munkában, valamint a helyi önkormányzati szerveknél is engedélyek és egyéb jogosítványok megadásakor. Egy másik magyar kutatóintézet, a TÁRKI felmérései alapján a felnőttek 81 százaléka szerint szükséges a „szabályok” áthágása az eredményesség szempontjából, míg 93 százalékuk úgy gondolja, jobb lenne, ha az ilyen szabálysértőknek nem kellene jogi következményekkel szembesülniük.

<sup>1</sup> Lásd: <<http://info.worldbank.org/beeaps/>>, (2002. augusztus 15-i állás szerint.)

<sup>2</sup> A válaszadó cégek 29,4 százaléka az éves átlagos bevétel 1–10 százalékát, míg 9,8 százalékuk 10–25 százalékát költi ilyen esetekre.

A Gallup célcsoportja, melyekben bírák, polgármesterek és üzletemberek szerepeltek, ez alatt az időszak alatt a következő képet festette az általános helyzetről: <sup>3</sup>

- 1990 óta „az üzleti érdekek beleszólnak a politikába. A két szféra elkülönítésére tett kísérletek mindeddig kudarcot vallottak. Az országban ez a nagymértékű korrupció egyik legjelentősebb forrása.”
- A törvények végrehajtása rosszul működik: „még ha a törvények következetesek is, az intézmények nem elég erősek és eltökéltek a betartatásukban.” Sőt az „erősebb törvény-végrehajtási kényszer alkalmazása önmagában nem elegendő. Még a legjobb törvényt sem lehet betartani, ha az ehhez szükséges gazdasági és társadalmi feltételek nem adóttak az állampolgárok számára.”
- A „túlbürokratizált jogrendszer és közigazgatás a korrupció melegágya” és egyben az elsőbbséggel bíró szabályok radikális megsértésének forrása. A vizsgálatban résztvevők úgy érezték, hogy a reformok megvalósulása túl lassan halad, mivel azok szemben állnak az uralkodó elit érdekeivel.
- A hatalmi elit rossz példát mutat a lakosság számára, mert figyelmen kívül hagyja a törvényt és a bírósági döntéseket, emellett ha korrupció vádjában bűnösnek találják, nem mond le tisztségéről.
- Míg korábban a privatizáció volt a magas szintű korrupció legfontosabb területe, addig ma a nyilvános tenderek és a köztisztviselői pozíciók szétosztása jelenti a korrupció fő előfordulási helyét.

A Gallup által 520 budapesti kis- és középvállalat (a továbbiakban KKV) vezetői körében végzett interjúk alapján kimutatható, hogy a vállalatok egyharmadának működését jelentős mértékben, egy másik harmadát pedig mérsékelten akadályozza a korrupció. A KKV-k vezetőinek kétharmada válaszában elismerte, hogy ügyeik elintézésének fejében kenőpénz fizetésének lehetőségét szokták nekik felajánlani, vagy nyíltan kérnek is tőlük bizonyos összeget. <sup>4</sup>

## 1.2 A korrupció főbb előfordulási helyei

A korrupció előfordulásának főbb intézményei e jelentésünk elkészítéséhez felhasznált források alapján az egészségügyi rendszer (lásd a 8.4-es pontot), a közlekedési rendőrség (8.1-es pont), valamint a közszolgálatok (3-as pont). Ezek az adatok megegyeznek a

<sup>3</sup> Lásd: <[http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010120\\_focus.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010120_focus.html)>, (2002. augusztus 15-i állás szerint)

<sup>4</sup> <[http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129\\_business.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129_business.html)>, (2002. augusztus 15-i állás szerint)

Gallup által 2000-ben végzett, a közintézményekkel kapcsolatos vizsgálatban résztvevő válaszadók észrevételeivel. Ennek eredményeit mutatja a 2. sz. táblázat.<sup>5</sup>

**2. táblázat: A közintézményeknél előforduló korrupció lakossági észrevételei<sup>6</sup>**

	<i>Összesen</i>	<i>Budapest</i>	<i>Megyeszék- helyek</i>	<i>Egyéb városok</i>	<i>Falvak, tanyák</i>
Kórházi orvosok	77	78	78	81	72
Kórházi ápolók	62	74	60	56	59
Háziorvosok	59	72	50	56	59
Gyermekorvosok	58	68	52	56	58
Közlekedési rendőrök	39	53	35	33	37
Rendőrség – Közle- kedés-rendészeti Hi- vatal dolgozói	28	36	25	25	27
Vám- és Pénzügyőrség	28	23	30	28	29
Minisztériumok	20	14	18	18	25
Rendőrség – egyéb osztályok	19	24	13	18	20
Piacfelügyelet	18	25	19	12	17
Bankok, bankköl- csön osztályok	16	14	11	18	19
Közlekedés-felügyelet	16	17	15	16	16
Közterület-fenntartó Vállalat	14	24	16	10	11
Állami Közegészség- ügyi és Tisztiorvosi Szolgálat	14	18	13	13	12
Fogyasztóvédelmi Felügyelőség	13	14	11	16	13
Bíróságok	13	8	8	14	17
Önkormányzatok: műszaki osztály	13	19	14	13	9
Közjegyzők	13	13	10	15	13
Adóhivatal	13	15	10	12	13
Országos Egészség- biztosítási Pénztár	11	10	9	11	12
Cégbíróság	11	8	8	12	13

<sup>5</sup> <[http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119\\_pubinst.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119_pubinst.html)>, (2002. augusztus 15-i állás szerint).

<sup>6</sup> A számok a lakosság adott szegmensének azt a százalékos arányát mutatják, amely szerint a baloldali oszlopban felsorolt csoportokban a korrupció előfordulása „jellemző” vagy „nagymértékben jellemző”.

Önkormányzat: vagyonkezelés	10	13	12	11	8
Önkormányzat: szociális osztály	10	14	10	10	9
Földhivatal	10	11	9	10	11
Önkormányzat: lakásügyi osztály	10	20	7	7	8
Társadalom- biztosítási Intézet	9	10	9	7	9
Önkormányzat: ügyfélszolgálat	7	7	8	6	7
Önkormányzat: oktatási osztály	6	4	5	7	6
Önkormányzat: egyéb	6	3	6	5	7

**Forrás:** Gallup Magyarország

A Gallup által 2000 áprilisában végzett országos vizsgálatban résztvevők 6-13 százaléka szerint a helyi hatóságok – osztályoktól függően – korruptak. Emellett a Gallup öt önkormányzat 400 alkalmazottjával kapcsolatos kutatása szerint a válaszadók 78 százaléka szerint „nem hivatalos, íratlan szabályok” működnek az önkormányzat munkájának legalább 80 százalékában, és a hatóságok által végzett feladatok egyötödénél fizetnek az ügyfelek hálapénzt.<sup>7</sup>

Ezen felül Magyarországon nagyarányú korrupcióval összefüggő két terület még a közbeszerzés (7-es fejezet), illetve a különböző hatósági engedélyek kiadásának területe (8.6-os pont). A Gallup által 520 kis- és középvállalat vezetőinek tapasztalatait kikérő vizsgálat szintén ezt a tényt támasztja alá (lásd 3. sz. táblázat).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> <[http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010122\\_municip.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010122_municip.html)>, (2002. augusztus 15-i állás szerint)

<sup>8</sup> <[http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129\\_business.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129_business.html)>, (2002. augusztus 15-i állás szerint)

**3. táblázat: KKV-vizsgálat válaszadóinak azon százalékos aránya, akik szerint magas a baloldali oszlopban felsorolt területeken a korrupció mértéke**

	<i>Azon cégek százalékos aránya, akik szerint az adott területen „nagyértékű” a korrupció</i>
Állami beruházások	53
Közbeszerzés	53
Gépjármű műszaki papírjainak megszerzése (a Közlekedési Minisztériumtól)	46
Önkormányzati engedélyek megszerzése	41
Vállalati tevékenységgel kapcsolatos engedélyek megszerzése	38
Árucikkek vámolása	37
Árucikkek és szolgáltatások megszerzése a kormánytól	36
Környezetvédelmi szabályok és azok végrehajtása	30
Tartózkodási és munkavállalói engedélyek	26
Árucikkek és szolgáltatások megszerzése magánvállalatoktól	20
Munkavédelmi előírások	18
Egészségügyi előírások	17
Bírósági/jogi esetek	13

**Forrás:** Gallup Magyarország

Ezek mellett számos nemzetközi szervezet körében is aggodalmakat kiváltó tényező a közbeszerzés területén tapasztalható korrupció (lásd 7. fejezet).

### 1.3 A kormány korrupcióellenes politikája

1999-ben Magyarország önként jelentkezett az ENSZ Korrupcióellenes Általános Programjába átvizsgálás céljából. A Magyarország és az illetékes ENSZ szervezetek által 1999 júniusában aláírt Egyetértési Memorandum hat célt fogalmazott meg. Ennek során megtervezik a korrupció felmérésének módszerét, ezt követi maga a felmérés, majd egy nemzetközi szemináriumon a kiértékelés, az elemzés és végül az eredmények megvitatása. A kormány 2001 márciusában elfogadott egy a korrupcióellenes stratégiájával kap-

csolatos rendeletet.<sup>9</sup> E célterv megállapít néhány olyan körülményt, amely elősegíti a hazai korrupciót, és egyúttal megvizsgálja azokat a lehetőségeket, amelyek segítségével előfordulásának a mértéke lecsökkenthető. A határozat szerint ezeknek elsődleges módja a törvényt módosítás. Az 1998 és 2002 között meghozott intézkedések a korrupció lehetőségének megelőzését és egyes korrupciós cselekmények szigorúbb büntetését célozták a közszolgálatok területén.

A kormány az említett stratégia megvalósításában komoly előrelépéseket tett. A 14 meghatározott, törvényalkotási intézkedésből kilencet már végrehajtott.<sup>10</sup> A változtatások magukban foglalták a Közbeszerzési Törvény módosításait, egy új törvény megalkotását, mely kötelezően előírja a köztisztviselőknek vagyonbevallás benyújtását; valamint megvesztegetés bűncselekményének elkövetéséért magasabb büntetési tétel meghatározását. Az országgyűlés ezen felül elfogadta a terrorizmus elleni harcról, valamint a pénzmosással kapcsolatos megszorító jellegű jogszabályok szigorításáról szóló 2001. évi LXXXIII. törvényt. A célterv fontos kiegészítője volt a kormány 2001-ben meghozott döntése a köztisztviselők és a jogalkalmazó szerveknél dolgozó tisztviselők fizetésének jelentős megemeléséről.

Ezeknek az intézkedéseknek minden bizonnyal volt néhány pozitív eredménye, különösen a közigazgatás alacsonyabb szintjein. Ennek ellenére a stratégiának azon része, mely előírja a politikai pártok által kapott pénzügyi adományok forrásának vizsgálatát, mind- eddig nem valósult meg. A célterv egy Korrupcióellenes Bizottságnak a létrehozását is javasolja, melynek tagjai az igazságügy-miniszter, a belügyminiszter és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter által meghívott személyek lennének. Ennek felállítása 2002-ben esedékes.<sup>11</sup>

A korrupcióellenes stratégia jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy a közintézmények alkalmazottaira és a közélet szereplőire komoly nyomás nehezedjék a törvényi előírások betartására. A célterv kritikusai ugyanakkor úgy érvelnek, hogy az csak a magánszektorra és a közszolgálatokra koncentrál, míg elmulasztja megcélozni a magasabb politikai szinteken található korrupciót. Emellett a stratégia meglehetősen konzervatív megközelítésmódja inkább csak európai uniós aggodalmakra akar választ adni. Az Igazságügyi Minisztérium eredetileg számba akarta venni a Transparency International Magyarországra vonatkozó fejezetét, de végül mégis figyelmen kívül hagyták azt a tervezet elkészí-

<sup>9</sup> 1023/2001 sz. Kormányrendelet.

<sup>10</sup> Dr. Márki Zoltánnal, az Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkárával 2001. december 21-én készített interjú.

<sup>11</sup> Dr. Márki Zoltán szerint.

tésekor.<sup>12</sup> Sőt, a kormány nem vette figyelembe az olyan átláthatóbb környezet megteremtésének a szükségességét, amelyben kisebb a valószínűsége a korrupció előfordulásának (lásd a jelen tanulmány egyes fejezeteit).

## 1.4 Az EU-hoz való csatlakozási folyamat hatása

Az Európai Unió következetesen felrója Magyarországnak az igen elterjedt korrupció problematikáját. A Magyarország *csatlakozási kérelméről szóló szakvélemény – 1997* szerint az egyik legfőbb intézményes probléma „a szervezett bűnözés hatása az általános helyzetre, beleértve bizonyos korrupciós jelenséget”. A szakvélemény ajánlásában javasolja a bírák képzési rendszerének megerősítését, valamint megjegyzi, hogy erőfeszítéseket kell tenni a korrupció hatékonyabb leküzdésének érdekében. A Bizottság 1998-as jelentése szerint „Magyarország továbbra is korrupciós problémákkal küzd<sup>13</sup>”. 1999-ben a korrupciót a két olyan meghatározó probléma egyikeként jelölték meg, amellyel Magyarországnak meg kell küzdenie, ha meg akar felelni a Koppenhágában meghatározott politikai feltételeknek.<sup>14</sup> A jelentés megjegyzi, hogy az ismert korrupciós esetek száma az előző évhez képest 4 százalékkal nőtt. 2000-ben a Bizottsági jelentés szerint „a korrupció leküzdésének érdekében tett számos fontos intézkedés ellenére a korrupció probléma marad, és megújított erőfeszítésekre van szükség a probléma megoldásához.” 2001-ben a Bizottság jelentésében kitér arra, hogy „a korrupció szempontjából továbbra is negatív környezeti adottságok uralkodnak, amelyek alááshatják az állampolgároknak a demokratikus intézményekbe vetett bizalmát.”<sup>15</sup>

A *Csatlakozási Partnerségben, 1999*-ben megfogalmazott, elsődlegesen problémás terület a közbeszerzés volt, bár a közbeszerzési jogszabályok átlátható alkalmazásáért az előző évben Magyarország dicséretet kapott. Az ajánlások még 1999-ben is inkább az *acquis communautaire*-rel való harmonizációra és a nemzeti preferenciákra koncentráltak, mint magára a korrupcióra. A *2000. évi Jelentés* hevesebben bírálta a közbeszerzési gyakorlatot, különös tekintettel az autópálya-építésre. A Bizottság úgy találta, hogy „a magyar hatóságok nem a magyar törvények alapján megkövetelt módszer szerint járnak el a

<sup>12</sup> A Transparency International magyarországi elnöke megjegyzése szerint, ami az Open Society Institute (OSI) 2002. április 3-i budapesti kerekasztal-beszélgetésén hangzott el. *Magyarázó megjegyzés: Az OSI kerekasztal-beszélgetést tartott ezen jelentés-tervezet kritikai megjegyzéseinek megismerésére. A jelenlévő szakértők között a kormány, nemzetközi szervezetek és civil társadalmi szervezetek képviselői is megtalálhatók. Ezen találkozóra való bármilyen hivatkozás nem jelenti a résztvevők bármely véleményének az elfogadását.*

<sup>13</sup> Az Európai Unió Bizottsága: *A Bizottság Éves Jelentése Magyarország Csatlakozási Folyamatáról* (1998): 9. és 45. oldal.

<sup>14</sup> Bizottság, *1999. évi Jelentés*, 76. oldal

<sup>15</sup> Bizottság, *2001. évi Jelentés*, 19. oldal



közbeszerzéseket illetően”, hanem csak néhány vállalattal tárgyalnak, s „ezzel azt az érzetet keltik, hogy a háttérben átláthatatlanság, és korrupció” húzódik meg.<sup>16</sup> Ezt a problémát 2001-ig nem sikerült megoldani, amikor is a Bizottság még erőteljesebben fogalmazta meg az ezzel kapcsolatos rosszállását:

Különleges erőfeszítésre van szükség, hogy a közbeszerzés minden területe átláthatóvá válhasson, beleértve a kormányzat alsó szintjeit, minden szektort, különös tekintettel a főbb állami infrastrukturális megrendelésekre, például az utépítések területére is. Az *acquis* nem engedi meg az alapvető közbeszerzési elvek megkerülését – beleértve a kötelező tenderkiírást – sem a szerződések megszerkesztése során, sem pedig úgy, hogy a közmunkák végrehajtásának feladatát névlegesen magánvállalatoknak, de valójában állami irányítású cégeknek adják ki.<sup>17</sup>

Ami a bíróságokat illeti, a Bizottság 1998-as jelentésében megjegyezte, hogy az új törvényhozás megszilárdította a bírói és a végrehajtói hatalom szétválasztását, és javította a bírók képzésének színvonalát is.<sup>18</sup> Az *1999. évi Jelentés* kiemelte azokat a sikeres erőfeszítéseket, amelyeket az 1997-es bírósági reform megvalósítása érdekében tett Magyarország. A Bizottság *2001. évi Jelentése* ugyan megemlíti a Bírósági Információs Rendszer modernizációját és a bírósági ügyek általános hatékonyságának javulását, mégis úgy találja, hogy a bíróságok továbbra is túlterheltek. A Bizottság továbbá azt is megjegyzi, hogy a bíróságok pénzbeli támogatása lecsökkent, „ellentétben azzal, ami szükséges volna a bírók számának és az ezzel együtt megnövekedett számú feladataik fényében.”<sup>19</sup>

Általánosságban véve a Bizottság inkább a kormányzati korrupcióellenes intézkedések hatékonyságát és megvalósulását vizsgálja, mint a korrupció egyéb előfordulási területeit:

<i>A Jelentés éve</i>	<i>A Bizottság által figyelembe vett korrupcióellenes eredmények</i>
1998	Gazdasági bűncselekményekre vonatkozó szigorúbb jogszabályok bevezetése. Magas pozíciójú köztisztviselőkre és a közbeszerzésre vonatkozó törvények elfogadása.
1999	A Büntető Törvénykönyv módosítása a korrupciós bűncselekmények szigorúbb büntetésére. A rendőr-főkapitányságok és a regionális határőrségi igazgatóságok korrupcióellenes csoportjainak felállítása. A magyar és román határőrség között megkötött korrupcióellenes egyezmény megkötése. Tart a törvények átvizsgálása az olyan „kiskapuk” meghatározása céljából, melyek „a korrupció számára lehetőséget adnak.” Egyezmény megkötése a Dél-Kelet-Európai Együttműködési Kezdeményezéssel a határsértési bűnesetekről és a korrupcióról.

<sup>16</sup> Bizottság: *2000. évi Jelentés*, 28. oldal

<sup>17</sup> Bizottság, *2001. évi Jelentés*, 42. oldal

<sup>18</sup> Bizottság, *1998. évi Jelentés*, 9. oldal

<sup>19</sup> Bizottság, *2001. évi Jelentés*, 17. oldal

2000	Továbbképzés rendőrök és határőrök számára a korrupciós helyzetek felismerésének és elkerülésének céljából, valamint további tagok toborzása a rendőrségen belüli korrupcióellenes osztály számára. Új összeférhetlenségi törvény a helyi önkormányzati képviselőről. Az Európai Bizottság Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének ratifikálása.
2001	A kormány elfogadta a korrupcióellenes stratégiát, ezen belül a meglévő törvények módosítását, valamint a lobbizásról szóló új törvény ajánlását. Magas rangú köztisztviselők és családjaik vagyonbevallásának kötelezővé tétele. Az országgyűlési képviselők által készítendő éves kötelező vagyonbevallás előírása. Új rendőrségi osztály felállítása az utcán szolgálatot teljesítő rendőrök megvesztegetése elleni harchoz.

Az Európai Bizottság mindeddig nem nyújtott pénzügyi támogatást kifejezetten a korrupció-ellenes tevékenységre. Ennek ellenére egy új, több országot is magába foglaló csalásellenes program felállítása várható 2002 közepén, amelyre Magyarország 1 millió eurót kapna a PHARE-költségvetésből. Ennek célja a korrupció elleni harc intenzitásának növelése, az ezzel összefüggő egyes tevékenységek koordinációja, az együttműködés erősítése, valamint az Európai Közösség pénzügyi érdekeit érintő csalásokkal és a szabálytalanságokkal kapcsolatos információcsere javítása. Az EU a kettős rendszerű PHARE pénzügyi segítségnyújtási programján keresztül támogatja Magyarországot a közigazgatás megerősítésében és fejlesztésében

Magyarország korrupcióellenes politikájára a legfontosabb nemzetközi befolyással az ENSZ bír (lásd az 1. 3. pontot). Magyarország tagja a Korrupcióellenes Államok Csoportjának (GRECO), mely az Európai Bizottság égisze alatt működik. A GRECO először 2001 októberében készített felmérést Magyarországról, a jelentést azonban 2002 júliusában még nem tették közzé.

## 2. INTÉZMÉNYEK ÉS TÖRVÉNYHOZÁS

A korrupcióellenes jogalkotás Magyarországon fejlett, az ország minden, a korrupcióval kapcsolatos nemzetközi egyezményt ratifikált az Európai Bizottság Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezménye kivételével. Magyarországon nem létezik általános törvény az összeférhetlenségről és a vagyonbevallásokról. Magyarország jelentős előrelépést tett az állami pénzügyi ellenőrzés teljes rendszerének megteremtése felé, bár számos olyan terület létezik még, ahol további javulásra van szükség. Jelenleg három országgyűlési ombudsman van hivatalban, ők mindeddig független, kritikai tevékenységet végeztek, hatáskörüket azonban nemrégiben korlátozták, és feltárásaikat sem veszik mindig figyelembe.

## 2.1 Korrupcióellenes törvények alkotása

Az 1978. évi IV. törvény (már sokszor módosított) Magyar Büntető Törvénykönyvi kitétel a következőket mondja ki:

Hivatali tisztviselő által gyakorolt korrupt gyakorlatok (megvesztegetési pénz elfogadása) azok, melyek során a tisztviselő előnyt kér vagy elfogad, vagy ezért hivatali tevékenységével összefüggően ígéretet kér vagy megállapodik egy olyan személlyel, aki ilyen előnyt kér vagy felajánl.

A közelmúltban bekövetkezett büntető-törvénykönyvi módosítások három módon célozzák felderíteni a köztisztviselők közötti megvesztegetési eseteket:

- A magasabb beosztású tisztviselők számára kiszabható büntetési tételt nullától öt évig terjedőről kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztésre emelték, míg az alacsonyabb beosztású tisztviselők esetében az erre vonatkozó börtönbüntetés egytől öt évig terjed (250. cikkely);
- Kötelezővé tették a közhivatalokban dolgozók számára a munkájuk során észlelt korrupciós esetek feljelentését (ennek elmulasztása bűncselekménynek minősül a 255/B. cikkely szerint);
- Mentességet kap az az adott megvesztegetési esetben szereplő fél, aki ezek után feljelentést tesz a cselekményről, visszaszolgáltatja a neki szabálytalanul megadott előnyt ill. kedvezményt, és nyilvánosságra hozza a megvesztegetés körülményeit. (255/A. cikkely)

A megvesztegetési pénzt felajánló személy büntetése a fentiekhez képest kicsit alacsonyabb (három évig terjedő szabadságvesztés). Ez mind a magyar, mind a külföldi közhivatali dolgozókra vonatkozik.

A törvény továbbá bűncselekménynek minősíti a következőket:

- „Hivatali befolyással való üzérkedés” az, amelyet olyan személy követ el, aki befolyásolni szándékozik egy tisztviselőt, és ezért kér vagy elfogad a maga vagy más számára valamilyen előnyt. Egytől öt évig terjedő szabadságvesztés szabható ki ezekben az esetekben, de abban az esetben, ha az elkövető azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy hivatalos személyt megveszteget, vagy ha megkísérli megtenni, akkor ez a büntetési tétel kettőtől nyolc évi szabadságvesztésre emelkedik.
- A „Közérdekű bejelentő üldözése” a következőt jelenti: „közérdekű bejelentés miatt, közérdekű bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz”. Ennek a büntetése két évig terjedő szabadságvesztés, közérdekű munka, vagy pénzbüntetés (257. cikkely). Magyarország egyedülálló a közép- és kelet-európai országok között azzal, hogy védelmet ajánl fel a „besúgóknak”.

Magyarország minden, a korrupcióval kapcsolatos nemzetközi egyezményt ratifikált az Európai Bizottság Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezménye kivételével, melyet 2002 júniusáig még nem írt alá. Az Igazságügyi Minisztérium szerint még 2002-ben erre sor fog kerülni.<sup>20</sup>

## 2.2 Összeférhetetlenség és vagyonyilatkozatok

Nem létezik általános törvény az összeférhetetlenségről, de érvényben vannak olyan szabályok, melyek a bírák<sup>21</sup>, könyvvizsgálók<sup>22</sup>, köztisztviselők<sup>23</sup>, miniszterek<sup>24</sup>, országgyűlési képviselők<sup>25</sup> és ügyészek<sup>26</sup> jogállásáról szólnak erre az esetre vonatkozóan is. Ezekről jelen tanulmány alábbi pontjaiban szólnunk majd. A parlamenti képviselőknek, és 2001 óta a köztisztviselőknek is vagyonyilatkozatot kell tenniük a törvényi előírás szerint (lásd a 4.3 és 3.3 pontokat).

## 2.3 Ellenőrzés és könyvvizsgálat

### *Az Állami Számvevőszék*

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban ÁSZ) az állam legfőbb pénzügyi és gazdasági felügyeleti szerve, melynek működését az 1989. évi XXXVIII. törvény, az Állami Számvevőszékről szabályozza. Ez a szervezet a parlamentnek felelős, ez hagyja jóvá az ÁSZ évi költségvetését, szervezeti struktúráját, és kinevezi annak vezérkarát. Az ÁSZ elnökét az országgyűlés kétharmados többséggel választja meg 12 éves időszakra, biztosítva ezzel a függetlenség magas fokát. Az ÁSZ hivatali dolgozóinak fizetése körülbelül 80 százalékkal magasabb, mint más köztisztviselőké.

Az ÁSZ évente vizsgálja az állami költségvetés, a nyugdíjalap, valamint az egészségügyi alap, illetve 3200 helyi önkormányzat költségvetésének lezárását. Kétévente tart könyvvizsgálatot a politikai pártoknál, a Magyar Távirati Irodánál, az Állami Privatizációs Vagyonügynökségnél, a Magyar Nemzeti Banknál és más intézményeknél. Az ÁSZ

<sup>20</sup> E-mail Kara Ákostól, 2002. március 20.

<sup>21</sup> 1997. évi LXVII. törvény a Bírák Jogállásáról és Javadalmazásáról, 22-24. paragrafus.

<sup>22</sup> 1989. évi XXXVIII. törvény Az Állami Számvevőszékről, 10. paragrafus

<sup>23</sup> 1992 évi XXIII. törvény A Köztisztviselők jogállásáról, 21-22. paragrafus

<sup>24</sup> 1997. évi LXXIX. törvény A Kormány tagjainak valamint az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről, 3-4. paragrafus

<sup>25</sup> 1990. LV. törvény Az Országgyűlési képviselő jogállásáról, 9-23. paragrafus

<sup>26</sup> 1994. évi LXXX. törvény Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezeléséről, 35-40. paragrafus

ezekhez a vizsgálatokhoz kiterjedt jogkörrel rendelkezik, és joga van üzleti és banktitkokhoz is hozzáférni. Ennek ellenére nincs jogköre korrekciós intézkedések megszabásához, ajánlásait néha figyelembe sem veszik. Az ÁSZ minden évben könyvvizsgálati jelentést nyújt be a Parlamentnek, melyet nyomtatott formában nyilvánosságra hoznak, és amelyet a parlamenti Könyvvizsgáló Bizottság véleményez. Az ÁSZ kapacitásának mintegy 60 százalékát általánosságban a különböző könyvvizsgálatok foglalják le, míg a többi erőforrás elosztásáról és a további nyomozási feladatok meghatározásáról az ÁSZ elnöke dönt.<sup>27</sup> A parlament nem adhat megbízást könyvvizsgálatok megtételére, csak javaslatokat tehet az ÁSZ elnökének.

Az Európai Bizottság szerint az ÁSZ a hatékony működés szempontjából megfelel az alapvető követelményeknek, bár a hivatal megállapításaival kapcsolatos parlamenti munka további javítására van szükség.<sup>28</sup>

### *A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal*

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a továbbiakban (KEHI)<sup>29</sup> a kormánynak a központi költségvetésből és az állami alapokból finanszírozott kiadásait vizsgálja, és közvetlenül a kormánynak tesz jelentést. Működését Kormányrendelet határozza meg. A KEHI a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter felügyelete alá tartozik, elnökét pedig a miniszterelnök nevezi ki. A KEHI a nonprofit állami társaságok pénzfelhasználásának hatékonyságát, vagyis a közpénzek elköltését vizsgálja úgynevezett teljesítmény-vizsgálattal. A KEHI kockázatelemzés alapján dönti el a vizsgálandó szervezeti anyagok fontosági sorrendjét.<sup>30</sup>

A KEHI a végzett könyvvizsgálatok átlagosan 30 százalékát a miniszterelnök külön kérésére hajtja végre. Ez a tény a KEHI-t sebezhetővé teszi, hiszen így politikai célokra is felhasználhatják. 2001 első felében a KEHI minden kapacitását azok a vizsgálatok költötték le, amelyeket a miniszterelnök kérésére végzett. A kormányfő számos vizsgálatot rendelt el a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium munkájával kapcsolato-

<sup>27</sup> Az erőforrások elosztását nem szabályozza törvényi előírás.

<sup>28</sup> Bizottság, *2001. évi Jelentés*, 93. oldal

<sup>29</sup> 61/1999 (IV.21.) sz. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal Felügyeletéről, Feladatairól és Hatásköréről szóló Kormányrendelet

<sup>30</sup> Dr. Janza Péter szerint a következők jelzik a KEHI-vizsgálat megtételének szükségességét:

- amikor minisztériumok nagy összegeket fizetnek ki nem kormányzati szervezeteknek;
- amikor egy államtitkárnak jelentős diszkrecionális jogköre van egy szabály hatályon kívül helyezésére;
- olyan testületek esetében, ahol hosszú a parancsláncolat a döntéshozó és a végrehajtó között, mint például a rendőrségnél;
- ahol egyes szervezetek magas adósságállományt halmoztak fel.

san, miután korrupció gyanúja merült fel a minisztérium és annak vezetője (egy kisgazdapárti országgyűlési képviselő) tevékenységét illetően.<sup>31</sup>

A KEHI a fent említett ellenőrzéseken kívül a nemzetközi segélyprogramok, különös tekintettel az EU-támogatások megvalósulását is vizsgálja. Az EU felkérheti a KEHI-t ilyen vizsgálatok elvégzésére, a KEHI azonban nem köteles ezeknek eleget tenni. A KEHI a vizsgálati eredményeiről külön kérésre a miniszterelnöknek számol be, egyébként pedig a kormányüléseken tesz jelentést az érintett minisztériumok állandó titkárain keresztül, akik néha módosítani, illetve befolyásolni akarják a jelentésben foglaltakat.<sup>32</sup> Mindaddig a kormány minden esetben jóváhagyta a KEHI jelentéseit, ennél fogva a hivatal ajánlásait beépítette a döntéseibe. Az állandó titkároknak az adott jelentés jóváhagyásától számított 30 napon belül akciótervet kell benyújtaniuk a szükséges korrekciós intézkedésekről. Ezek megvalósításának határidejét azonban nem mindig határozzák meg, s ezzel csökken a megvalósítás ellenőrzésének hatékonysága.

### *A belső ellenőrzés*

Az Európai Bizottság szerint Magyarország „jelentős lépéseket” tett a belső pénzügyi ellenőrzésről és könyvvizgálatról szóló törvény fejlesztése felé, és felállította a szükséges belső kontrolling és külső könyvvizsgálói testületeket is. Ennek ellenére a *2001. évi Jelentés* megjegyzi, hogy a belső könyvvizsgálói osztályokon dolgozók kevesen vannak, és nem is megfelelően felkészültek jövőbeni feladataik elvégzésére. Emellett a belső könyvvizsgálók működési függetlenségét biztosítani és fejleszteni szükséges.<sup>33</sup>

## 2.4 Korruptióellenes szervezetek

Elsősorban a rendőrség és az ügyészség feladata a korrupciós esetek kivizsgálása. A 2000. évi CXXVI. törvény rendelkezik a kormánynak alárendelt, Szervezett Bűnözés elleni Koordinációs Központ felállításáról, mely a Belügyminisztérium ellenőrzése alá tartozik. Nem nyomozati munkát végez, hanem koordinációs feladatokat lát el az egyes, a fent említett törvényben meghatározott bűncselekmények – köztük a megvesztegetések és pénzmosás – felderítését végző nyomozati szervek között.

<sup>31</sup> Dr. Janza Péterrel, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal alelnökével 2001. december 20-án készült interjú alapján.

<sup>32</sup> Dr. Janza szerint.

<sup>33</sup> Bizottság, *2001. évi Jelentés*, 93. p.

## 2.5 Az állampolgári jogok biztosa

Három ombudsman tevékenykedik, akiknek munkája a polgári, a politikai, a nemzeti és etnikai kisebbségi, valamint az adatvédelmi és információs szabadságjogok biztosításának vizsgálatára terjed ki. 6 évre választják őket kétharmados parlamenti többséggel. Az állampolgári jogok biztosait az alkotmányos jogok megsértését vizsgálják, akik ezeknek a jogsérelmeknek a kezelésére jogorvoslati intézkedések meghozatalát kezdeményezhetik. Az ombudsmanok kizárólag az országgyűlésnek felelnek, amelynek éves jelentést kell készíteniük, míg véleményüket és ajánlásait szintén nyilvánosságra hozzák. 2001 márciusában az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az állampolgári jogok biztosainak a kormányzati szervek, igazságszolgáltatási szervek (kivéve a bíróságokat) és más egyéb konfliktuskezelő jogi testület tevékenységének vizsgálatára vonatkozó felhatalmazása alkotmányellenes. Az ombudsmanoknak ma már nincs hatásköre az országgyűlés, az ügyészek, a bíróságok és kereskedelmi választott bíróságok, a közjegyzők, valamint a fogyasztóvédelmi felügyelőség fölött. Ezek a korlátozások 2001 decemberében léptek életbe.

Az állampolgári jogok biztosai munkájukat tekintve függetlenek, és kritikai észrevételeiknek hangot is adnak, megjegyzéseiket azonban a hatalom részéről nem mindig követik tettek, sőt ezekre néha rosszallás a válasz kormánypárti politikusok részéről. Erre példa az, amikor Majtényi László, korábbi adatvédelmi és információs szabadságvédelmi biztos 1999-ben emlékeztetett arra, hogy az a döntés, hogy nem rögzítik a kormányúléseken történeteket, alkotmányos jogokat sért a nyilvánosságnak az információhoz való jutásának szempontjából. A kormány ennek ellenére nem vonta vissza a szóban forgó határozatát.

## 3. A VÉGREHAJTÓ SZERVEK ÉS A KÖZSZOLGÁLAT

A közszerreform 1994 óta tart, a jogi keretek egyelőre azonban nem szabtak gátat a politikai szándékú kinevezéseknek. Továbbra is folyamatban vannak egyes közigazgatási döntések ellen folyó fellebbezési eljárások. Az összeférhetlenségről szóló jogszabályi rendelkezések ugyan megtiltják a közszerreform alkalmazottaknak, hogy vezetői pozíciókat foglaljanak el magánvállalatok élén, alkalmazottakként azonban dolgozhatnak ilyen cégekben. 2001 óta a közszerreform tisztviselőinek és a felsőbb közhivatalnokoknak összeférhetlenség, valamint jövedelem- és vagyonynyilatkozatot kell tenniük, az erről szóló jogszabályi rendelkezéseket azonban aláássa a panaszok benyújtásának rossz megtervezett rendje, valamint az, hogy nem léteznek jogi szankciók hamis információk szolgáltatása esetére. A köztisztviselők számára megfogalmazott Etikai Kódex 2002 májusában még előkészületben volt. A végrehajtó hatalmi ágak átláthatósága és elszámoltathatósága 1998 óta csökkent: a velük kapcsolatos információkhoz való jutás

szorosabb korlátok közé lett fogva. A korrupció bizonyítékai csak szórványosan lelhetők fel, bár számos nagy botrány is kipattant az elmúlt évek során ezzel kapcsolatban.

### 3.1 Szerkezeti és jogi keretek

Nem létezik egységes törvény a végrehajtói hatalomhoz tartozó intézményekről, bár alapvető jogi szabályozásokat megfogalmaz az Alkotmány, valamint a kormány eljárási szabályai. A közzolgálat szerepét 1992-ben rögzítették a Köztisztviselők Jogállásáról szóló Törvényben.<sup>34</sup> A közigazgatás reformfolyamata 1994 óta tart. Az OECD szerint az 1998-as kormányváltás óta „a jogok áthárulásának és a decentralizációnak az elveit egyre szélesebb körben alkalmazzák, és a minisztériumok stratégiai működése is megerősödött.”<sup>35</sup>

A miniszterek kinevezése politikai jellegű. Nekik tartozik jelentéssel a két alárendelt, politikai illetve közigazgatási államtitkár – ez utóbbi köztisztviselő. A köztisztviselők kiválasztásánál a versenyeztetés csak a Miniszterelnöki Hivatal, a minisztériumok (kivéve a Külügyminisztérium), valamint a közigazgatás azon központi testületeinek az osztályvezetőinél kötelező, amelyek közvetlenül a kormánynak vannak alárendelve. Mind az Antall- (1990–1994), mind a Horn-kormány (1994–1998) leváltotta a legfelsőbb köztisztviselői kar mintegy 50 százalékát.<sup>36</sup> Az 1998-as választások után a 13 közigazgatási államtitkár közül 11-et váltottak le.

A 2001-es reformok többek között az „életre szóló karrier” lehetőségének megteremtésére irányuló intézkedéseket írtak elő a közzolgálatokban. Ezek közé tartoznak a jelentős mértékű (négy éves kifutású, a felsőfokú végzettséggel rendelkező alkalmazottak számára 60-70 százalékos, míg a középfokú végzettséggel rendelkezők számára 40-45 százalékos) fizetésemelés, valamint a jobb – különösen idegen nyelven történő – képzési lehetőségek. Ezek a többletjuttatások biztosíthatják a köztisztviselők függetlenségét, bár fizetéseik még így is elmaradnak a magánszektorhoz képest.

A magas rangú köztisztviselők új elitje 2002 márciusában jött létre. Ők magasabb fizetést és öt évre szóló – addig meg nem szüntethető, állandó – kinevezést kaptak. A miniszterelnök döntött arról, kik azok a személyek, akiknek megadható ez a státusz, erre a döntéshez

<sup>34</sup> Az 1992. évi XXIII. sz. törvény.

<sup>35</sup> OECD, *Vitatott Pontok és Fejlesztések a Közigazgatásban: Magyarország, 2000*, OECD, 2001.

<sup>36</sup> HVG, 1998. augusztus 8.



egyébként fellebbezési lehetőség nincs. Az ellenzék ezzel kapcsolatban kijelentette, a kormány célja ezzel a hozzá politikailag hű köztisztviselők bebiztosítása volt.<sup>37</sup>

### 3.2 A közigazgatási eljárások és jogorvoslat

A közigazgatási eljárások fő szabályait az 1957. évi IV. törvény. Az Államigazgatási eljárási törvény fekteti le. A 15. paragrafus szerint egy kérvény benyújtásától, vagy a hivatali (ex officio) eljárás megindulásától számított 30 napon belül kell az adott ügyben döntést hozni. Jogszabály előírhatja rövidebb határidő alkalmazását, de határidő meghosszabbítását csak törvény illetve kormányrendelet szabhatja meg. Fellebbezés benyújtásának helye a döntésről szóló értesítés kézhezvételétől számított 15 napon belül van. A fellebbezést a másodfokú közigazgatási szervhez kell benyújtani. Azonban ha a kormány, vagy valamelyik kormánytag elsőfokú döntést ad ki, ellene nincs fellebbezési lehetőség, a felmerülő panaszokat a bíróságra kell benyújtani. A 72. paragrafus (1) bekezdés garantálja az adott ügyben meghozott végleges, kötelező érvényű államigazgatási döntés bírói felülvizsgálatát. A kérvényező csak a fellebbezési eljárás kihasználása után adhat be kérvényt, mégpedig a végső adminisztratív döntésről szóló értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül, és kizárólag törvénysértés miatt.

### 3.3 Összeférhetetlenség és vagyonvizsgálat

Az 1992. évi XXIII. a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény szerint köztisztviselő nem vállalhat politikai pártban hivatali állást, és nem vállalhat közszereplést politikai párt nevében vagy érdekében, attól függetlenül, hogy természetesen az általános, illetve helyi választásokon jelöltként indulhat. Emellett nem vállalhat gazdasági társaságban vezetői, illetve felügyelő bizottsági tisztséget, kivéve, ha az adott cég helyi hatóság vagy közjogi személy által birtokolt többségi, illetve állandó állami tulajdonban van. Egy köztisztviselő nem lehet annak a helyi önkormányzati képviselőtestületnek a tagja, amely működését tekintve annak a közigazgatási szervnek a hatáskörébe tartozik, ahol ő dolgozik. Nincsenek megszorítások a köztisztviselői pályán való elindulás előtti időszakra, illetve a pálya elhagyása utáni munkavállalással kapcsolatban.

A köztisztviselők politikai párttagságára vonatkozó előírások ellentmondásosnak tűnnek amiatt, hogy ugyan jelöltként indulhatnak a választásokon, politikai hovatartozásukról nyilvános állásfoglalást mégsem tehetnek (legalábbis kampányidőszakon kívül). Azok a

---

<sup>37</sup> Lásd a Miniszterelnöki Hivatalhoz intézett ellenzéki kérdést: „A kormány bebetonozza a saját felsőbb vezető köztisztviselőit a választások előtt – liberálisok” – Magyar műholdas TV2, 2001. november 27., a BBC Monitoring szerint.

köztisztviselők, akik politikai karrier építésébe kezdenek, sebezhetőbbé válhatnak a törvény ellentmondásos olvasatai miatt. 2002 januárjában a Budapesti Közigazgatási Hivatal vezetőjét például amiatt támadták meg, hogy kijelentette, képviselő-jelöltként indulni fog a 2002-es választásokon. Összeférhetlenségi kockázatot jelent az is, ha valaki köztisztviselőként állami vállalat igazgatótanácsának tagja. Jelenleg nem létezik jogi szabályozás ajándékok elfogadására vonatkozóan, bár a közeljövőben érvénybe lépő Etikai Kódex várhatóan megtiltja majd ennek gyakorlatát ott, ahol ez döntést képes befolyásolni.

Miniszterek, politikai államtitkárok, közigazgatási államtitkárok, államtitkár-helyettesek és magas rangú köztisztviselők kötelesek évente vagyonevallást benyújtani a Közszolgálatok Ellenőrzési Hivatalához, melyet 2001-ben hoztak létre. Osztályvezetők és beosztottjaik két évente kötelesek a bevallást elkészíteni. Vagyonnyilatkozatot kell kiállítani a házastársakra, élettársakra, valamint a gyermekekre vonatkozóan is.

A Közszolgálatok Ellenőrzési Hivatala 2001 októberében gyűjtötte össze a köztisztviselői vagyonnyilatkozatok első csoportját, ezek a 2000. évre vonatkozóan készültek. A második, vagyonnyilatkozatokból álló csoportot 2002 márciusában gyűjtötte be a hivatal, ezek pedig a 2001. évi állapotokról adtak számot. A vagyonnyilatkozat magánjellegű, abba betekinteni csak az alkalmazottnak és munkaadójának van joga, a hivatal pedig a továbbiakban névtelenül kezeli. Amennyiben az egymás utáni évekre vonatkozó vagyonnyilatkozatok között megmagyarázhatatlan különbséget találnak, és ezzel kapcsolatban panasz is érkezik a hivatalhoz, úgy az vizsgálatot indíthat ennek felderítésére. A felülvizsgálati eljárás maximum 6 hónapig tarthat, s ez alatt a hivatal tanúkat hallgathat meg, illetve okiratokat vizsgálhat át, beleértve a banki, tőzsdei és földhivatali iratokat is. Ugyanakkor, ha az adott információ lekérése bank- illetve adótitkot sérthet, a hivatal kérését megtagadják. Ezekben az esetekben a Közszolgálatok Ellenőrzési Hivatala a visszautasításról jelentést készít, de nem nyomozhat tovább. A hat hónap elteltével a hivatal megállapítja, hogy az adott köztisztviselő vagyongyarapódása jogilag magyarázható-e vagy sem. Ezt a jelentést továbbítják annak a személynek, aki a vizsgálatot kezdeményezte – aki a vizsgálat ideje alatt általában az alkalmazott felettese, és aki ezek után megfelelő intézkedéseket hozhat, többek között elbocsáthatja, vagy büntetőeljárást, illetve adóellenőrzést kezdeményezhet vele kapcsolatban.

Bár az új jogszabályok a közszolgálatok területén felmerülő korrupció kivizsgálását és szankcionálását erősítik, néhány jelentős hiányosság továbbra is fennmarad:

- Vizsgálat csak akkor indulhat, ha a Közszolgálatok Ellenőrzési Hivatalához panasz érkezik egy adott köztisztviselő vagyongyarapodásával kapcsolatban. Lehetetlenség minden bevallást átvizsgálni, hiszen igen sok érkezik be, az önszabályozásra való ösztönzés lenne a leghatékonyabb módja a visszaélések mérséklésének. Így azonban továbbra is nagy az esélye, hogy előfordulnak észre nem vett szabálytalanságok.

- A panaszok benyújtásának rendje aránytalan, vagyis köztisztviselők csak saját beosztottaikról nyújthatnak be panaszt, feletteseikről nem. Például minisztereket csak a miniszterelnök kérésére lehet átvizsgálni. A társadalom tagjai is tehetnek panaszt, de csak akkor, ha ehhez megadják a nevüket és a lakcímüket.
- Nem létezik büntetés hamis információk benyújtása esetére.

### 3.4 A belső kontrollmechanizmusok

A minisztériumoknak vannak belső könyvvizsgálói osztályai, melyek a Közzolgálatok Ellenőrzési Hivatala felügyelete alá tartoznak.

### 3.5 Párbeszéd a társadalommal

Jelenleg nem léteznek a társadalmi párbeszédre vonatkozó útmutatások. A jelenleg is munkaasztalon lévő Etikai Kódex várhatóan 2002-ben megszületik.<sup>38</sup>

### 3.6 A korrupció

A kormány eddigi tevékenysége egyre zártabb döntéshozói eljárásról, és a külső vizsgálatokkal és kritikai megjegyzésekkel szembeni türelmetlenségről tesz tanúbizonyságot. A Freedom House megjegyzi, hogy a „kormány végrehajtó szervei megkísérlik a tevékenységére irányuló kontrollt korlátozni”, és ennek eredményeképpen „a hivatalos demokratikus intézményeket egyre jelentéktelenebbé tenni”.<sup>39</sup>

Ez a hozzáállás az EU-vizsgálatra adott reakciókban is megnyilvánul. A *2001. évi Jelentés* kiadását követően Orbán Viktor miniszterelnök úgy fogalmazott,

[Magyarországnak]... fogát csikorgatva kell eltűrnie, amíg mások jelentéseikben a teljesítményét felméri, ha csatlakozni akar az Európai Unióhoz. Mi nem írunk országjelentéseket, és ezért nem is egészen világos a számunkra, miért van ellenállhatatlan vágya másoknak felméréseket készíteni rólunk.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Interjú Tóth Rékával, Belügyminisztérium, Közzolgálati Osztály

<sup>39</sup> Lásd a Freedom House, 2001-es *Változó Nemzetek* c. kiadványának Magyarországra vonatkozó fejezetét (írta Miklósi Zoltán)

<sup>40</sup> Szabad Európa Rádió/Radio Liberty Newslin, 5. évfolyam, 217. szám, II. rész, 2001. november 15.

A közelmúltban a végrehajtó hatalom körében kialakult korrupciós botrányok főbb sorozata Torgyán József, a korábbi Földművelésügyi és Vidékfejlesztési miniszter tevékenységével függött össze. 2000 őszén olyan állítások hangzottak el vele kapcsolatban, hogy a vagyonbevallásaiba nem írta be azt a mintegy 100 millió forintos új villát, amit Budapesten épített fel. Miniszterként a hivatalos havi fizetése ugyanakkor kb. 300 000 forintra rúgott. Az ellenzék azt követelte, hogy a parlamenti Mentelmi Bizottság indítson nyomozást Torgyán összeférhetlenségi helyzetét illetően, valamint a vagyonynyilatkozatában található titkos adatokat vizsgálja át. Ez alatt az idő alatt a média kiderítette, hogy a Torgyán által vezetett minisztérium hatalmas összegeket költött nem hivatalos tevékenységre, beleértve a Távol-Keleten tett számos utazást is.<sup>41</sup> Végül 2001 elején a *Népszava* c. napilap nyilvánosságra hozta annak a magnókazettának a tartalmát, amin egy üzletember 3 millió forintos megvesztegetési pénzről beszél, melyet állítólag Torgyán Attilának, a miniszter fiának fizetett annak fejében, hogy az közbenjár édesapjánál egy 41 millió forintos minisztériumi szerződés megszerzése érdekében. Röviddel ezután Torgyán lemondott miniszteri posztjáról. A fia ellen folytatott nyomozást bizonyítottság hiányában lezárták, a többi gyanúsított ellen a nyomozás azonban hivatali befolyással való üzérkedés vádjával tovább folyt.<sup>42</sup>

A közszolgálatokban felderített korrupciós esetek rendszerint a lakossággal való kapcsolattartás, főként az engedélyek, jogosítványok kiadásának a területén születtek. 2001 augusztusának a végén például korrupciós botrány tört ki a Budapest Fővárosi Közigazgatási Hivatala által kiosztott letelepedési engedélyekkel kapcsolatban. Állítólag számos külföldi, aki hónapokig sikertelenül próbálkozott bevándorlási engedély birtokába jutni, 200 000 – 500 000 forintot fizetett egy cégnek, amely közvetítést vállalt a hivatal és közöttük. Ezek után 1-2 nap, bizonyos esetekben néhány óra elteltével megkapták az engedélyt. A nyomozók állítása szerint a cég tulajdonosa, miután levonta a neki járó jutalékot, átadta az összeget a hivatal magas rangú tisztviselőinek.<sup>43</sup>

#### 4. A TÖRVÉNYHOZÁS

Bár minden állami kiadást tartalmaz az állami költségvetés, 1998 óta mégis számos módon aláásták a végrehajtó hatalom ellenőrzésének parlamenti szerepét. Az országgyűlési képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi jogszabályok leszűkültek, bár nyilatkozatot kell tenniük az üzleti érdekeltségeikről, a jövedelmükről és a vagyoni helyzetükről. En-

<sup>41</sup> 2002 februárjában a Főügyészség feljelentést tett Szabadi Béla, Torgyán helyettese ellen a minisztériumot ért, fent említett vagyoni kár okozása miatt.

<sup>42</sup> *Népszabadság*, 2002. február 5 és 2002. február 13.; Magyar Hírlap, 2002. március 30.

<sup>43</sup> HVG, 2001. szeptember 1.

nek ellenére a vagyonszűrés mechanizmusa igen gyenge, nem léteznek szankciók hamis információk megadásának az esetére, és magukat a jogszabályokat sem megfelelően tartják be. A parlamenti képviselők elleni egyre elterjedtebb rágalmozási és polgári perek veszélyeztetik a magas rangú köztisztviselők megfelelő szűrését, melynek feladata a képviselők hatáskörébe tartozik. Igen kevés bizonyíték van országgyűlési képviselők korrupciós magatartására vonatkozóan.

#### 4.1 A választások

A választásokat az Országos Választási Bizottság felügyeli, melynek tagjai minden országos listát állítani képes politikai pártból egy-egy küldött, valamint öt párton kívüli „szakértő”, akik megfelelő szakmai háttérrel rendelkeznek. A pártküldötteket a politikai pártok jelölik, és a belügyminiszter nevezi ki. Az 1994-es és az 1998-as választásokat megelőzően a bizottság szakértő tagjait parlamenti konszenzus alapján jelölték ki, és formálisan a belügyminiszter nevezte ki őket. 2001 végén azonban a belügyminiszter minden, ellenzéki párt által megnevezett jelöltet elutasított – bár néhányukat mind a bal- mind a jobboldal támogatta a korábbi választási évek során –, és a kormányzó párt által kijelölt öt szakértő bizottsági részvételét hagyta csak jóvá. Ezzel komoly kétségek merültek fel a bizottság pártatlanságát illetően. A belügyminiszter az ellenzéki jelöltek elutasítását illetően kitért a sajtónak való válaszadás elől<sup>44</sup>, ugyanakkor bejelentette, hogy a pártokat képviselő bizottsági tagokról március közepéig, a határidő utolsó napjáig nem lesz döntés. Így a választásokat megelőző három hétig a bizottságban csak a kormány által kinevezett szakértők dolgoztak. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet aggodalmát fejezte ki ezzel kapcsolatban a választások első fordulóját követően.<sup>45</sup>

#### 4.2 Költségvetés és ellenőrzési mechanizmusok

Az állami költségvetés minden közkiadást tartalmaz. 2000 szeptemberében a kétéves költségvetés bevezetése azonban azt jelentette, hogy ettől kezdve a kiadások és a bevételek kormányzati előirányzatai kisebb fokú ellenőrzést tesznek lehetővé. A kormány továbbra is minden év végén tesz a parlamentnek jelentést a költségvetés végrehajtásáról, valahogy azonban mégis értelmetlenné válik az ezzel kapcsolatos ellenvetések megfo-

<sup>44</sup> Az ellenzék állítása szerint a kinevezettek közül ötből négynek van nyilvánvaló kapcsolata a jobboldali kormánypártokkal; lásd Kóródi Mária, SZDSZ-es parlamenti képviselő nyilatkozatát a *Magyar Hírlap* 2001. december 18-i számában.

<sup>45</sup> EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája, *Bevezető Nyilatkozat*, Budapest, 2002. április 8.

galmazása. Az Állami Számvevőszék elnöke szerint a kétéves költségvetés készítéséből nem egyértelműen világos a büdzsé éves vizsgálatának létjogosultsága.<sup>46</sup> Magyarországon 2003-ban újra bevezetik az egyéves költségvetést.

Néhány helyi elemző úgy érvel, hogy a kormány a költségvetés elkészítésekor következetesen alulbecsüli a várható inflációt. A kormány 2000-re 6-7 százalékos, míg 2001-re 5-7 százalékos inflációval számolt. Ennek ellenére 2000-ben 9,8; 2001-ben pedig 9,2 százalékos volt a pénzromlás. Így tehát plusz bevétel (820 millió, illetve 1,148 milliárd euró) keletkezett, és ezt a pénzt a szokásos parlamenti ellenőrzés nélkül el lehetett költeni.<sup>47</sup> A Pénzügyminisztérium úgy érvel, ezek a különbségek abból fakadnak, hogy a költségvetés előre megtervezett, tehát előrejelzések alapján készül el, mégpedig sok hónappal annak bejelentését megelőzően.<sup>48</sup> Az IMF szerint azonban azt a „gyakorlatot meg kell szüntetni, amely lehetővé teszi a kormánynak, hogy az előrejelzésekhez képest nagyobb bevételek esetén a fennmaradó összegeket elkölthesse.”<sup>49</sup>

A parlamentnek a közpénzek elköltése fölötti ellenőrzési jogát a kormány néhány közbeszerzési területen követett gyakorlata is csorbítja – elsősorban az útépítések és egyéb közmunkák esetében –, melyet az állami tulajdonban lévő Magyar Fejlesztési Bankon keresztül (lásd 7.3 sz. fejezetet) bonyolít le. A kiadások erre vonatkozó részét nem tartalmazza a költségvetés, a parlament nem ellenőrizheti, mennyi pénzt, milyen módon költöttek el. Az erre fordított összeg jelentős – például a jelenlegi kormány által elkezdett útépítési program 2 460 milliárd eurós nagyságra (a GDP mintegy öt százalékára) rúg. A parlamenti vizsgálat két forrásra támaszkodik, és mindkettő utólagos: a Magyar Fejlesztési Bank éves jelentése, amelybe betekintése van a pénzügyminiszternek, akinek a parlament kérdéseket tehet fel; illetve az ÁSZ a bankot átvizsgálhatja.

### *Parlamenti kérdések*

Az 1999-es kétharmados döntéssel meghozott Hárszabály-módosításokat követően az országgyűlés plenáris üléseit háromhetenként tartják a korábbi hetenkénti ülésekhez

<sup>46</sup> Interjú Kovács Árpáddal, az Állami Számvevőszék elnökével, 2001. december 12.

<sup>47</sup> A parlament szavaz a további bevételek elköltéséről a zárszámadás részeként; ez azonban egyre formálisabbá válik, mert a keletkezett többletbevétel átvizsgálhatósága kisebb, mint a költségvetés egyéb tételeinek. 2000 végén a kormány 307,5 millió eurós plusz adóbevételt vitt át a 2001-es évre letétszámlájának felhasználásával, így ő maga dönthetett annak elköltéséről is. Az ÁSZ úgy találta, hogy a letétszámlának erre való használata nem volt indokolt. Lásd Eörsi János „Költségvetési átláthatóság és a költségvetés parlamenti ellenőrzése”, *Üvegseb*, 2002. március.

<sup>48</sup> A Pénzügyminisztérium Költségvetési és Adópolitikai Osztályának levele, 2002. április 30.

<sup>49</sup> *Interfax Magyarország Heti Üzleti Jelentés*, 2001. június 19. „Magyarországnak javítania kell a költségvetési átláthatóságon, mondja az IMF.”

képest. Bár a kormány úgy érvel, hogy ez a munka hatékonyságát növeli, a változás jelentősen csökkentette a végrehajtó hatalom ellenőrzésének lehetőségeit:

- Az interpellációkra fordított összes idő heti 90 percről három hetenkénti 180 percre csökkent, a parlamenti kérdésekre pedig heti 60 perc helyett csak három hetenként jut 60 percnyi idő.<sup>50</sup>
- Azok a miniszterek, akiknek joga van egy kérdésre adandó választ kétszer is elhagasztani, most hat hétig késleltethetik a felelet megadását – addig a pontig is, amíg egyáltalán aktuálisak, illetve amíg a nyilvánosság foglalkozik velük. A folytonosság hiánya szintén lehetetlenné teszi az alapos ellenőrzést.

Az ellenzék a fent említett változtatással nem értett egyet, és a döntést az Alkotmánybíróság felé továbbította átvizsgálás céljából. Bár az AB úgy határozott, alkotmányellenes, hogy a plenáris ülések gyakoriságára vonatkozóan nincs rendelkezés a Hárszabályban, az országgyűlés mindaddig képtelen volt kétharmados többséget szerezni egy új Hárszabály-módosítás megszavazására.

### *Vizsgálóbizottságok*

Az országgyűlés különleges vizsgálóbizottságokat állíthat fel minimum 78 képviselő kérésére. Ugyanakkor az adott ügyet első lépésben a napirendi pontok közé kell felvetetni, melyről az egész ház szavaz. A vizsgálóbizottság felállításával kapcsolatos ellenzéki javaslatok ennél a pontnál az 1998-2001-es időszakban rendre elakadtak. 1998 óta 25 vizsgálóbizottság felállítására tettek javaslatot, de közülük mindössze a kormányzó pártok által javasolt négy alakulhatott meg. 1994 és 1998 között hét vizsgálóbizottság jött létre, ebből hat az ellenzék javaslatára.

## 4.3 Összeférhetetlenség és vagyonvizsgálat

Parlamenti képviselő nem lehet köztársasági elnök, alkotmánybírósági tag, ombudsman, az ÁSZ elnöke, alelnöke, vagy könyvvizsgálója, de nem lehet bíró, ügyész, köztisztviselő, hivatásos katona vagy rendőr, illetve más jogalkalmazó szerv tagja sem, képviselői mandátuma gyakorlása mellett. Országgyűlési képviselő nem lehet állami vállalatok igazgatótanácsának a tagja sem. Ugyanakkor lehet magánvállalat tulajdonosa

<sup>50</sup> Az interpelláció és a kérdés közötti különbség az igényelt válasz milyenségében található meg. Kérdések esetén, ha a kérdezt fél válaszolt az adott kérdésre, a kérdést feltevő képviselőnek nem áll jogában erre reagálni, illetve a válasz elfogadásáról sincs parlamenti szavazás. Interpelláció esetén a kérdést benyújtó képviselőnek joga van reagálni a kapott válaszra, és ha nem fogadja el a választ, úgy a parlament szavazást kell, hogy tartson a válasz jóváhagyásáról. Ha az országgyűlés nem fogadja el a választ, akkor azt egy bizottsághoz utalják további megvizsgálás és elfogadás céljából.

vagy alkalmazottja, még akkor is, ha a cég közbeszerzési szerződések megszerzésére ajánlatot tesz, ez utóbbi tevékenységet azonban a vagyonyilatkozatban fel kell tüntetnie.<sup>51</sup>

Az 1990. évi LV. törvény 19. paragrafusa szerint a parlamenti képviselőknek az Országgyűlés Elnöke felé vagyon-, jövedelem- és az üzleti érdekeltségeikről szóló nyilatkozatot kell tenniük. Ugyanilyen bevallásra kötelezettek a képviselők házastársai illetve „az egy háztartásban velük élő élettársuk” illetve gyermekeik is. A képviselők bevallásai nyilvánosságra kerülnek, a házastárs- illetve élettársak, valamint a gyermekek nyilatkozataiba csak a parlament Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottsága tekinthet bele akkor, ha az adott képviselő vagyonyilatkozatával kapcsolatos vizsgálatot folytat. Azok a képviselők, akik nem nyújtják be bevallásaikat, elveszthetik a képviselőséggel járó jogait, illetve tiszteletdíjuk kifizetését is visszavonhatják tőlük.

A nyilatkozatok öt fő részből állnak:

**A: Vagyonyilatkozat:**

- I. Ingatlan
- II. Nagy értékű ingóságok (gépjárművek; védett képzőművészeti alkotások; egyéb ingóságok, melyek értéke darabonként vagy együttesen meghaladják a képviselő alap tiszteletdíjának hathavi összegét; megtakarítások részvények vagy egyéb befektetések, takarékbetétek formájában; a képviselő alap tiszteletdíjának hathavi összegét meghaladó készpénz, számlák illetve pénzügyi követelések, valamint egyéb követelések)
- III. Adósságok (köztartozások, illetve tartozások pénzügyi intézmények valamint magánszemélyek felé)
- IV. Egyéb közlendők

**B: Jövedelemnyilatkozat** (minden olyan jövedelem, ami adófizetés terhe alá esik a képviselő tiszteletdíján kívül)

**C: Nyilatkozat üzleti érdekeltségekről** (vállalatokban meglévő üzleti érdekeltségek illetve azok élén elfoglalt vezetői pozíciók)

**D: Nyilatkozat a parlamenttől, a saját frakciójától, vagy bármilyen, a törvényalkotási munka támogatását célzó alapítványtól kapott juttatásokról, illetve *per gratis* felhasználásokról.**

<sup>51</sup> Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 55/1990. LV. törvény 18. paragrafusa szerint a képviselőknek a következőkről kell az országgyűlés számára jelentést készíteniük: munkaviszonyaikról, egy cég, szervezetet illetve közszolgálati szervezet felügyelő-bizottságában elfoglalt pozíciójukról illetve tagságukról, az ott megszerzett tulajdonosi részarányukról, társadalmi, állami szervezetben elfoglalt vezető tisztségükről, valamint azokról a tevékenységekről illetve szerződéses viszonyokról, amelyekből rendszeres jövedelmük származik, vagy olyan eseti bevétel, amely meghaladja a képviselői tiszteletdíj havi összegét.



lás céljából kapott dolgokról, amelyek a munkájának végrehajtásához szükségesek, illetve azzal kapcsolatosak

E: Nyilatkozat a képviselőségével kapcsolatosan kapott azon ajándékokról illetve ingyenes juttatásokról, amelyek nem tartoznak a D pontban leírtak közé.

2001-ben a korábbi földművelésügyi miniszterrel kapcsolatos korrupciós botrányt (lásd a 3.6-os pontot) követően a törvényt úgy módosították, hogy évenként, és nem a parlamenti képviselői mandátum első illetve utolsó évében kell a vagyonynyilatkozatokat elkészíteni.<sup>52</sup>

Számos gyenge pont maradt továbbra is a nyilatkozatokat illetően:

- A képviselők elkerülhetik az alapos átvilágítást azáltal, hogy vagyontárgyaikat olyan rokonokra illetve barátokra ruházzák át, akiknek nem kell vagyonynyilatkozatot tenniük.
- Gyenge a vagyonynyilatkozatokban foglaltak valóságának ellenőrzési mechanizmusa. A földművelésügyi miniszterrel kapcsolatos botrány után a kormány különleges bizottságot állított fel azoknak a képviselőknek az átvilágítására, akik az elmúlt tíz év alatt szokatlan vagyongyarapodásra tettek szert. Ez a bizottság nem azonos az állandó Összeférhetlenségi Bizottsággal, amelyben a politikai pártok arányosan képviseltetik magukat. A speciális bizottság felvett szakértőkből állt, és az 1994-ben illetve 1998-ban parlamentbe jutott képviselők vagyonynyilatkozataival kapcsolatos információkat gyűjtötte össze. Ennek a bizottságnak a munkájában az ellenzék nem vett részt, és azt állította, hogy a bizottságot alkotmányserető módon állították fel, megkerülve a Házzsabály ilyen esetekre vonatkozó előírásait.<sup>53</sup>
- A törvény nem ír elő szankciókat arra az esetre, ha a vagyonynyilatkozatban közölt adatok hamisnak bizonyulnak.
- A miniszterek a rendszerbe vetett bizalmat saját nyilatkozataikkal aknázzák alá. A korábbi földművelésügyi miniszter például azt állította, hogy a vagyona nagyságának teljes feltárása az ő jólétére szükségtelen módon irányítja a figyelmet, mert így betörők céltáblájává válhat. A Honvédelmi Minisztérium politikai államtitkára pedig azt állította, hogy ő egyszerűen csak nem kívánta feltárni vagyontárgyainak forrását.

<sup>52</sup> 2001. évi CIII. Törvény, mely 2001. december 24-én lépett életbe.

<sup>53</sup> Az ellenzék attól tartott, hogy a bizottság a maga kormánypárti többségével majd az ellenzéki küldöttek boszorkányüldözésébe kezd. A különleges bizottság nem nyomozott ki néhány olyan ügyet, ahol a kormánypárti képviselők vagyona a megelőző években jelentősen gyarapodott – ideértve a Honvédelmi Minisztérium politikai államtitkárának ügyét, akinek a vagyona 246.000 euróval nőtt a két vagyonynyilatkozat közötti időszakban. (Ez az összeg egy országgyűlési képviselő 25 évnvi tiszteletdíjával egyenlő.)

#### 4.4 A mentelmi jog

A Magyar Alkotmány 20. paragrafus (3) bekezdése rögzíti, hogy az országgyűlési képviselők az Országgyűlési Képviselők Jogállásáról szóló 1990. évi LV. Törvényben foglaltak alapján mentelmi jogot élveznek. A 4-7. paragrafusok kimondják, hogy a képviselők csak a parlament megelőző jóváhagyásával vethetők büntető vagy szabálysértési eljárás, illetve bármilyen büntetőeljárás kényszerítő intézkedések alá. A mentelmi jog megszüntetésének eljárását kizárólag a Legfőbb Ügyész kezdeményezheti, és parlamenti jóváhagyás szükséges hozzá.

A jelenlegi és a korábbi parlamenti képviselők nem tartoznak felelősséggel az országgyűlésben leadott szavazataikért, illetve a képviselői mandátumuk gyakorlása során tett állításaikért, véleményükért. Ez a mentesség ugyanakkor nem vonatkozik államtitoksértésre, rágalomzásra, becsületsértésre, és polgári jogi felelősségre, így egyre gyakoribbak az országgyűlési képviselők elleni perek. 1990–1994 között a parlament 44, 1994–1998 között 51, míg 1998 és 2001 között 82 mentelmi joggal kapcsolatos esetet tárgyalt, és ezeknek a többsége rágalomzás miatt került a bizottság asztalára.<sup>54</sup> Ahol az adott képviselő mentelmi jogát nem függesztik fel, és büntetőeljárást sem kezdeményezhetnek ellene, a fenti esetekre vonatkozó jogi alapot a Polgári Törvénykönyv által megfogalmazott, az adott személy jó hírének a védelméről és „személyiségi jogairól” szóló kitételei adják.

2000 júniusában Pallag László, az olajügy kivizsgálására felállított parlamenti bizottság elnöke bejelentette egy olyan tanúnak a vallomását, aki Pintér Sándorral, az akkori belügyminiszterrel, illetve Szabó Ivánnal, korábbi pénzügyminiszterrel hozott összefüggésbe bizonyos bűncselekményeket. Pintér és Szabó ezek után személyiségi jogaik megsértése miatt pert indítottak Pallag ellen. A végső bírósági döntés megállapította a jogsértést, amely ebben az esetben nem vagyoni jellegű károkozás volt, és Pallagot Pintér felé 1,250,000, Szabó felé pedig 500,000 forint kártérítésre kötelezte. A Legfelsőbb Bíróság támogatta a döntést, és megszabta, hogy a képviselők akkor sem mentesülnek a felelősség alól, ha ilyen jellegű bejelentéseket saját hivatali hatáskörükben tesznek.<sup>55</sup> Halmai Gábor, vezető alkotmányjogász szerint a közelmúltban az ilyen esetekre vonatkozóan meghozott bírói döntések komolyan akadályozzák a közügyek parlamenti megtárgyalását.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> *Népszabadság*, 2001. december 31.

<sup>55</sup> *Népszabadság*, 2001. szeptember 20. és 2001. december 31.

<sup>56</sup> HVG, 2002. március 9.

## 4.5 A korrupció

Jelentésünk elkészítésének ideje alatt két országgyűlési képviselő ellen folyik nyomozás korrupció vádjával.

Székely Zoltán ellen, aki korábban a Kisgazdapárt tagja, valamint a parlament Közbeszerzési Bizottságának elnöke volt, megvesztegetés miatt büntető eljárást indítottak. E vád alapján egy közbeszerzési kérvénnyel és egy környezetvédelmi befektetéssel kapcsolatban követett el jogsértést.<sup>57</sup> Az ügyészi nyomozók rajtakapták Székelyt, amikor egy 20 millió forint összeget tartalmazó táskát vett át egy üzletembertől. A hatóságok a cselekményt megvesztegetésnek minősítik, míg Székely azt állítja, hogy csak „provokáció és csapda” volt az egész, hiszen ő dokumentumokat tartalmazó táskát várt.<sup>58</sup>

Szabadi Bélát, aki a Kisgazdapárt parlamenti csoportjának korábbi tagja, majd a Földművelésügyi Minisztérium államtitkára volt, 2001-ben házi őrizetbe vették. A Központi Ügyészségi Nyomozóhivatal 2002 elején vádiratot nyújtott be ellene és három másik személy ellen a Fővárosi Bíróságra. Szabadit többrendbeli hűtlen kezeléssel (nagyraoszt a minisztérium által fizetett külföldi utazásokról van szó), két rendbeli sikkasztással, csalással, valamint magánokirat-hamisításra való felbujtással vádolják.<sup>59</sup> Az ügy nagymértékben politikai ügy is, hiszen Szabadi elmondta egy parlamenti bizottság előtt, hogy a miniszterelnök teljes mértékben tudott arról, milyen módon folyt a Földművelésügyi Minisztérium pénzeinek elköltése.

Medgyessy Péterrel, a 2002 májusában hivatalba lépett új miniszterelnökkel kapcsolatosan is szárnyra keltek bizonyos állítások a választási kampányt megelőzően. 2001 decemberében a rendőrség nyomozást indított „ismeretlen tettes” ellen, miután Medgyessy magáncége (Medgyessy Consulting Kft.) tevékenységével kapcsolatosan két újság olyan állításokat közölt, melyek szerint a vállalat 110,000 eurós összeget vett föl a Gresco nevű cégtől még 1998-ban, amiért a budapesti V. kerületi önkormányzati szocialista képviselőket sikeresen meggyőzte a Gresham Palota eladásával és hasznosításával kapcsolatos tervekről.<sup>60</sup> Medgyessy úgy érvelt, hogy a tevékenység egyszerű, és jogszerű lobbyzás volt. 2002 májusában a határidő kétszeri meghosszabbítása után a rendőrség bűncselekmény hiányában megszüntette a nyomozást. Medgyessy emellett polgári pert is nyert a fenti két újsággal, a *Magyar Nemzettel* és a *Magyar Demokratával* szemben,

<sup>57</sup> *Népszabadság*, 2002. január 24.

<sup>58</sup> *Népszabadság*, 2002. február 9.

<sup>59</sup> *Népszabadság*, 2002. február 2.

<sup>60</sup> Az információ az után került napvilágra, hogy a cég irodájába betörték, és egyben két nappal az után, hogy Medgyessy bejelentette, a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltjeként indul majd a közelgő választásokon. Két héttel a betörés után az információt tartalmazó iratokat névtelenül postázták a sajtónak.

amelyek korábban a cégével kapcsolatos állításokat közölték. A bíróság a két újságot arra kötelezte, hogy hamis állításaikat nyilvánosan vonják vissza.<sup>61</sup>

## 5. A BÍRÓSÁGOK

Bár Magyarországon a bíróságok teljes függetlensége számára a jogi keretek adottak, a kormány gyenge elkötelezettséget mutat ennek megeremtése felé. A Főügyész 2000-ben történt lemondása és utódjának megválasztása körüli huzavona kétségeket vetett fel a korrupció feltárásáért felelős intézmények függetlenségével kapcsolatban, sőt arra utaló jelek is vannak, hogy némely bírósági és ügyészségi döntést politikai érdekek befolyásolnak.

### 5.1 A jogi keretek

A magyar igazságszolgáltatás törvényhozási kereteit részletesen vizsgálja az Open Society Institute által 2001-ben készített *Jelentés a bírói függetlenségről*.<sup>62</sup> Míg a jelentés elismeri, hogy az ország jelentős lépéseket tett a teljesen független igazságszolgáltatás megeremtése felé, számos súlyos fenntartást is megfogalmaz ezzel kapcsolatban, különösen az 1998 és 2002 közötti kormányzat elkötelezettségét illetően.

Az igazságszolgáltatás függetlenségének alkotmányos és törvényi garanciái adottak, sőt az 1997-ben megalkotott intézményi reformok, és a közelmúltban végrehajtott fizetésemelések is a fenti célt szolgálták. Ennek ellenére a bírói függetlenséget néhány tényező továbbra is veszélyezteti<sup>63</sup>:

- A hároméves próbaidő alatt a bírók ki lehetnek téve politikai befolyásolásnak.
- A fizetésemelések mértékét néhány esetben a „teljesítmény” határozta meg, amely torzíthatja az ösztönzés szerkezetét<sup>64</sup>
- A bírósági munkafeltételek igen gyengék, a bírók túlterheltek.

<sup>61</sup> *Magyar Hírlap*, 2002. március 23.

<sup>62</sup> EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Az EU Csatlakozási Folyamat Nyomon Követése: Bírói Függetlenség*, Open Society Institute, Budapest 2001. 185–223. p. (lásd: <http://www.eumap.org>).

<sup>63</sup> Lásd az OSI Magyarországról szóló fejezetét az *Az EU Csatlakozási Folyamat Nyomon Követése: Bírói Függetlenség* c. munkában, Budapest 2001, 185–225. p.

<sup>64</sup> Az 1997. évi LXVII. Törvényben meghatározott feltételek alapján mérik a teljesítményt, legalább 50, az adott bíró által vezetett per tükrében Hat évnvi kiváló szolgálat után a bírókat tiszteletbeli cím, és hozzá anyagi pótlék illetheti meg.

Az elmúlt években számos olyan fejlemény született, amely továbbra is veszélyezteti az igazságszolgáltatás függetlenségét:

- Azoknak a fellebbviteli bíróságoknak – az „ítélőtábláknak” – a késleltetett felállítása, amelyek létrehozásáról az Alkotmány rendelkezik, és még az 1997-ben kezdeményezett reformok részeként kellett volna létrejönniük.
- Az átvilágítási törvény kiterjesztése a bírákra potenciálisan ellehetlenítheti a régi bírák további szolgálatát.
- Az igazságszolgáltatási költségvetés ellenőrzése a végrehajtó hatalom részéről, nevezetesen, hogy a kormány az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által tett költségvetési előirányzatokat sorozatosan megnyirbálta (ellentétben a legfőbb ügyészségnek odaítélt magasabb pénzügyi támogatással).<sup>65</sup>

2001 decemberében az Ügyészek Országos Egyesülete, a Országos Ügyvédi Kamara és a Budapesti Ügyvédi Kamara egy-egy, prominens személye által aláírt nyilatkozatot adott ki, amely azt állítja, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége veszélyben van a törvényhozó és végrehajtó hatalom, valamint a média által a bírósági ítéletek előtt és után tett kritikus megjegyzések miatt. A fenti szövetségek két elnöke azt a tényt is bírálta, hogy a parlamenti képviselőknek joguk van mandátumuk alatt is ügyvédi gyakorlatot folytatni. A nyilatkozat után Hegedűs András, Budaörs város főügyészét elbocsátották állásából.

A bírókat a mértékadó összeférhetetlenségi jogszabályok kötik, számukra is kötelező a vagyonynyilatkozatok háromévenkénti benyújtása, melyeket az Országos Igazságszolgáltatási Tanács gyűjt össze és vizsgál át.

Néhány hírmagyarázó aggodalommal jegyzi meg, hogy az elmúlt években a Legfelső Bíróság döntései rendszeresen eltértek az alsóbb fokú bíróságok döntéseitől. Például a tervezett budapesti négyes metróvonal építését illetően az első négy bírósági döntés alapján az ellenzéki főpolgármester által vezetett Budapesti Önkormányzat nyerte a pert, míg a Legfelső Bíróság „jogi felfogásbeli változásra” hivatkozva mégis a kormánynak adott igazat.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> *Az EU Csatlakozási Folyamat Nyomon Követése: Bírói Függetlenség*, 189. p. 2001 áprilisában a Magyar Bírói Szövetség Testülete szerint „meglepő” volt, hogy a bíróságok működési feltételeinek biztosítását szolgáló költségvetési kiadások bizonyos hányadát az állami költségvetésben lecsökkentették. Lásd HVG, 2002. január 5.

<sup>66</sup> HVG, 2002. január 5. Sajó András, A Közép-Európai Egyetem (CEU) jogászprofesszora a cikkben azt mondta: „Nem szerencsés politikai ügyben változtatni a joggyakorlaton, különösen, ha a megváltoztatott szempont a kormány fülének kellemes jogi következtetéseket tesz lehetővé. (...) Politikai ügyben tehát az ítéletnek (...) konzervatívnak kell lennie. Különböző óhatatlan a vád: a bíró külső szempontoknak engedett.”

## 5.2 A korrupció

Általánosságban véve elmondható, hogy azok az 1997-es reformok, melyek szervezeti változtatásokon és bírói fizetésemeléseken keresztül az igazságszolgáltatás függetlenségének javítását célozták, hozzájárultak a bíróságokon tapasztalható korrupció visszaszorításához. Az elmúlt évek során nem derült fény kifejezetten korrupciós esetekre, de a bíróságok egyre növekvő mértékben váltak sebezhetővé a politikai befolyásolás szempontjából. A korábban FIDESZ-MPP országgyűlési képviselőjelölt, Polt Péter legfőbb ügyésszé történt kinevezése az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatosan aggodalmakat vetett fel.

Polt kinevezése óta az ügyészség hozott néhány ellentmondásos döntést olyan korrupciós esetekben, melyek kormánytagokat érintettek. 2001 novemberében két olyan súlyos bűnügy nyomozását zárták le bizonyíték hiányában három éves vizsgálat után, melyben régi FIDESZ-MPP tagok voltak érintettek. Az egyik ügyben a vád adócsalás, csődbüntetés és magánokirat-hamisítás volt. Schlecht Csaba, egykori FIDESZ-MPP pénztáros, 17 céget adott el – némelyiküket állítólag még a 90-es évek elején Orbán Viktor és más FIDESZ-tagok alapították – két külföldinek, akik később azt állították, hogy nem volt tudomásuk az adásvételről.<sup>67</sup> Ezeknek a cégeknek egy része hatalmas adóhátralékkal (jelentések szerint összesen 100 millió forint értékben), és egyéb adóssággal rendelkezett, más részüket pedig állítólag a FIDESZ kampányát szervező cégek pénzelésére használták.<sup>68</sup> Az adó- és csődcsalás vádja végül azonban csak az egyik céggel, a Centummal kapcsolatban állt meg. A Budapesti Főügyészség 2001 novemberében lezárta az ügyeket, arra hivatkozva, hogy nem történt bűncselekmény, mert a cégeknek nem volt saját vagyona (közvetett módon azt sugallva ezzel, hogy azok kizárólag adócsalás céljából alakultak meg). A Budapesti Ügyészi Hivatal később minden, a rendőrségi nyomozás lezárásával kapcsolatos panaszt elutasított.<sup>69</sup>

A másik esetben Várhegyi Attila volt az érintett, aki a FIDESZ-MPP ügyvezető elnöke, korábban pedig a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumának politikai államtitkára és Szolnok város polgármestere volt. 1998-ban számos vádpontban indítottak vele szemben eljárást, beleértve magas köztisztviselő által elkövetett szándékos vesztegetést (állítólag Várhegyinek a polgármesteri szék elnyeréséért folytatott kampányával kapcsolatos fiktív számlákat illetően), és hűtlen kezelést egy olyan ingatlanvásárlási szerződéssel kapcsolatban, melyet az önkormányzat szempontjából nyilvánvalóan előnytelen feltételekkel kötött meg, az önkormányzat szándékai és rendeletei figyelmen kívül hagyásával.<sup>70</sup> 2001 novemberében az ügyészség az ellene felhozott vádak közül csak egyben ta-

<sup>67</sup> *Budapest Business Journal*, 2001. november 26.

<sup>68</sup> *Budapest Business Journal*, 2001. november 26.

<sup>69</sup> *Népszabadság*, 2001. szeptember 22. és 2001. október 30.

<sup>70</sup> *Népszabadság*, 2002. február 9.

lálta bűnösnek (hanyag kezelés), két nappal később pedig az elsőfokú bíróság ebben elítélte, és 300,000 forintos büntetés megfizetésére kötelezte. A bíróság Várhegyit a kampányfinanszírozással kapcsolatos megvesztegetési vádak alól felmentette, azt állítva, hogy bár formálisan megvesztegetés történt, de ez nem jelentett „veszélyt a társadalomra”, így nem is történt bűncselekmény.<sup>71</sup> Az ítélet után, amellyel kapcsolatban benyújtott fellebbezés még nincs lezárva, Várhegyi lemondott a minisztériumi posztjáról, de megtartotta pártpozícióját.

Néhány helyi elemző szerint az ügyek időzítését szintén politikai szándék befolyásolta. A fenti eseteket sokévi késés után végül a parlamenti választások előtt néhány hónappal elrendezték. A „Tocsik-ügyben”, mely az előző kormány legnagyobb botránya volt, ítélet viszont csak egy hónappal a választások előtt született.

## 6. A POLITIKAI PÁRTOK FINANSZÍROZÁSA

Jelentős bizonyítékok állnak rendelkezésre, hogy a politikai pártok rejtett finanszírozása és a vesztegetés fontos probléma Magyarországon. Annak ellenére, hogy a finanszírozási szabályozás aránylag szigorú, a pártok finanszírozásának felülvizsgálata nagyrészt formális és hatástalan, míg a pártoknak juttatott állami támogatás a *kinek mennyit*-alapú finanszírozási szándék csökkentéséhez elégtelennek tűnik. A kormányzó párt népszerűsítésére felhasznált állami reklámozás a 2002-es választások előtt kiemelt problémát jelentett.

### 6.1 Törvényi keretek

A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló többszörösen módosított 1989. évi XXXIII. törvény értelmében a pártok vagyoni hozzájárulást fogadhatnak el adományokból, tagdíjából és az állami költségvetésből, illetve saját eszközeik és vállalkozásaik hozamából:

- Vagyoni hozzájárulás elfogadható bármilyen forrásból kivéve a külföldi kormányokat, állami vállalatokat, az állam által támogatott alapítványokat és névtelen adományokat.
- A jogi személyektől és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságoktól származó összes vagyoni hozzájárulást ki kell mutatni a párt pénzügyi kimutatásában.

<sup>71</sup> *Népszabadság*, 2001. november 10.

- Magyar állampolgár által felajánlott és 2050 eurót meghaladó értékű támogatást fel kell tüntetni a hozzájárulást adó nevével együtt. Külföldi állampolgár által felajánlott és 410 eurót meghaladó értékű támogatást részletesen fel kell tüntetni. A megjelölt összegeknél kevesebbet adományozó személyek kötelesek a személyazonosságukat a párttal közölni.
- A párt által alapított gazdasági társaságtól származó jövedelmet szintén fel kell tüntetni.
- A pártok bevallott jövedelmének nagy része költségvetési forrásból származik. A teljes állami támogatás 75%-át azon pártok között osztják fel a kapott szavazatok arányában, amelyek a legutolsó országgyűlési választásokon az érvényes szavazatok több mint egy százalékát kapták meg. Az állami költségvetésből a pártok támogatására fordítható összeg 25%-át – egyenlő arányban – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok között kell felosztani. A parlamenti választási bizottságok működési költségeit a parlament költségvetéséből kell fedezni.
- A választási kampányokat a párt rendes költségvetéséből kell finanszírozni; külön állami támogatás erre a célra nem vehető igénybe. A törvény a jelöltekre a kampány ideje alatt költhető kvótát 4,100 euróban határozza meg.
- A pártok saját gazdasági társaságokat hozhatnak létre.

A jelentésben megkérdezett parlamenti képviselők mindegyike úgy vélekedett, hogy a politikai pártok állami finanszírozása helytelen. Ennek következtében a pártok a saját vagyonaikra (pl. pártszékházak értékesítése, illetve az MSZP esetében a kommunizmus időszakából megmaradt jelentős vagyon) és adományokra támaszkodnak. Bizonyos támogatásokat inkább természetben nyújtanak, semmint készpénzben. Ez elősegíti a klientúraépítést, melynek keretében a pártok mintegy szükségesnek érzik, hogy „vissza-fizessék” a támogató gazdasági társaságok által nyújtott segítséget. A pártok a párthoz közel álló alapítványokat is felhasználják, hogy a névtelen adományozóktól származó pénzeket célba juttassák, és hogy a ráfordításokkal kapcsolatos beszámolást elkerüljék.<sup>72</sup>

## 6.2 Ellenőrzés és felügyelet

A pártok évente tesznek jelentést a pénzügyi helyzetükről, amelyet a *Magyar Közlönyben* jelentetnek meg. Az Állami Számvevőszék két évente auditálja az állami költségvetési támogatásban részesülő pártok számláit, és négy évente figyelemmel kíséri a választási költségeket a kampánykiadásokkal együtt. Az Állami Számvevőszék elnöke az irányítása

<sup>72</sup> Enyedi Zsolt, „Pártfinanszírozás Magyarországon”, az Alkotmányos és Jogi Politika Egység számára készített tanulmány, Budapest, megjelenik 2002-ben.



alatt működő szervezet legnagyobb problémájának a kampányfinanszírozás figyelemmel kísérését tartja. A törvényből két lényeges elem hiányzik: a kampány kezdődátumának meghatározása; és azoknak az anyagoknak a meghatározása, amelyek kampányköltségnek minősülnek. Az Állami Számvevőszéket ez akadályozza abban, hogy hatékonyan figyelje a kampányfinanszírozást, míg semmiféle szankciót nem alkalmaznak, ha a megadott összeghatárt túllépik. Az Állami Számvevőszék csak a pártok által bejelentett kampánykiadások alapján tud dolgozni, és nincs kapacitása ahhoz, hogy ezek valóságát ellenőrizze. Az Állami Számvevőszéknek a törvény módosítására és a tisztázatlan helyzet megszüntetésére tett javaslatát a parlament figyelmen kívül hagyta, vagy visszautasította.<sup>73</sup>

### 6.3 Pártfinanszírozás a gyakorlatban

Az Állami Számvevőszék bizonyos esetekben helytelen kezelést vagy szabálytalanságokat talál a politikai pártok számláiban. A pénzbírság összege megegyezik a szabálytalanságban talált összeggel. Az Állami Számvevőszék elnöke szerint magának a pártnak a működését általában megfelelőnek találják, viszont a pártok mellett „szürke vagy fekete pénzzel” rendelkező baráti cégek és támogatók találhatók.<sup>74</sup>

A pártok állami finanszírozásában egy rendellenesség fordult elő 2001-ben. A Kereszténydemokrata Néppárt beperelte az államot a pártnak járó összeg kifizetésének elmulasztásáért. A Pénzügyminisztérium azon az alapon tagadta meg a fizetést, hogy a párt a választások óta feloszlott.

A Kereszténydemokraták megnyerték a pert. A Kereszténydemokrata Néppárt vezetőjének állítása szerint a kormány azért tagadta meg a finanszírozást, hogy megakadályozza a párt választásokon való részvételét, mivel az a legelkötelezettebb FIDESZ-MPP szavazótáborra célozta meg.<sup>75</sup>

A kisebb pártok a miatt adnak hangot nemtetszésüknek, hogy a költségvetési támogatás alig elegendő a működési költségek finanszírozására. Az ilyen pártok nyilvánvaló nehézségekbe ütköznek, ha egyéb forrásokból próbálnak finanszírozáshoz jutni, míg a nagyobb pártok vagy jelentős vagyonnal rendelkeznek (pl. az MSZP jelentős, a kommunista időszakból megmaradt vagyonnal rendelkezik), vagy jobb helyzetben vannak, hogy finanszírozáshoz jussanak. A FIDESZ-MPP javasolta, hogy emeljék kétszeresére a képviselőjelöltekre jutó kampánykiadások maximális összegét a 2002-es országgyűlési

<sup>73</sup> A politikai pártokra vonatkozó törvények módosításához kétharmados támogatás szükséges.

<sup>74</sup> Interjú Dr. Kovács Árpáddal, 2001. december 12.

<sup>75</sup> „A KDNP egyelőre nem jelenti fel a pénzügyminisztert”, *Index*, 2002. január 12.

választások előtt. Ez a kisebb pártok tiltakozását váltotta ki. Ennek ellenére a jelenlegi felső határt az 1998-as országgyűlési választások előtt húzták meg.

A kampánykiadások felső határa pusztán elméletinek tűnik, mivel az Állami Számvevőszék nem tudja figyelemmel kísérni a kiadásokat, és nem tud nyilatkozni azzal kapcsolatban, hogy a hivatalosan meghatározott keretet túllépték-e. A jelek szerint a pártok csekély mértékben szándékoznak betartani a szabályt. Egy FIDESZ-MPP parlamenti képviselő beismerte, hogy az összeghatár betartása érdekében „a pártok csak azokat a kiadásokat veszik figyelembe, amelyek szoros összefüggésben állnak a kampánnyal”, és figyelmen kívül hagyják például a kampány idejére felvett új alkalmazottak plusz fizetését.<sup>76</sup> A kampányban dolgozók fizetése kiutalható a párthoz közel álló alapítványokon keresztül is, amelyek pénzügyei nem képezik vizsgálat tárgyát.

Egy másik vitatott kérdés a kormány- és pártkampány között húzódó határra vonatkozik. Az OSCE megjegyezte, hogy a kormányzati hirdetések jelentős mértékben növekedtek a 2002-es országgyűlési választásokat megelőző hetekben.<sup>77</sup> Valójában a kormány- és pártkampány közötti átfedés sokkal messzebbre nyúlik vissza. 1999-ben az akkori kormány felállított egy új, Magyarország népszerűsítéséért felelős Országimázs Központot, amelynek nagy összegű közpénzt – 53,3 millió eurót – utalt át három év alatt. Az Országimázs Központ nagyrészt arra összpontosított, hogy a magyar lakosság számára népszerűsítse Magyarországot, és a reklámanyagok tartalma gyakran dicsőítően szólt a kormányzati tevékenységekről. Az Országimázs Központ 2001 decemberétől teljes oldalas heti hirdetéseket kezdett elhelyezni (155 500 eurós heti költséggel) napilapokban az *Országgyűlési Jelentés* számára. A jelentést valójában nem a parlament készítette, és az nyíltan bírálta az előző MSZP–SZDSZ kormány politikáját.

A média szintén találgatásokba bocsátkozott az Országimázs Központ szerződéskötéseivel kapcsolatos politikai részrehajlás miatt. Két cég, a Happy End és az Ezüsthajó Kft. nyerte el az Országimázs Központ által odaítélt szerződések 90 százalékát, melyek teljes összege meghaladta a 41 millió eurót.<sup>78</sup>

A Happy End Kft.-t Wermer András, a miniszterelnök kommunikációs tanácsadója, és Káel Csaba a FIDESZ-MPP Wermer által megszervezett kampánystábjának korábbi tagja alapította meg. A társaság 1998 óta nem tett közzé éves jelentést. Az Ezüsthajó Kft. munkáinak jelentős részét alvállalkozásban a Well Done Kft.-nek adja, amelynek Wermer András és Káel Csaba az igazgatója. A Happy End is alvállalkozóként használta a Well Done Kft.-t. A jelen példa érzékelteti, hogy a kormányzó párthoz közel álló cégek igen sikeresek voltak a közcélú szerződések elnyerésében. Annak ellenére, hogy a

<sup>76</sup> Interjú a FIDESZ-MPP képviselőjével, 2002. január 9.

<sup>77</sup> OSCE/ODIHR, *Előzetes Jelentés*, Budapest, 2002. április 8.

<sup>78</sup> *Magyar Hírlap*, 2001. december 12.

vesztes pályázók néhány esetben kifogásolták a pályázati eljárás igazságosságát, egyetlen korrupciós eset sem nyert bizonyítást. 2002 májusában azonban a Legfőbb Ügyészség bejelentette, hogy a Happy End Kft. és a Miniszterelnöki Hivatal között megkötött szerződések közül több is jogellenes volt, mivel figyelmen kívül hagyták a közbeszerzési eljárást.<sup>79</sup>

Az 1994–1998-as kormányzat alatti egyik fő korrupciós botrány a pártfinanszírozáshoz kapcsolódott. 1996 januárjában az Állami Privatizációs Részvénytársaság Tocsik Márta jogászt alkalmazta, hogy tárgyaljon az önkormányzatokkal az ÁPV Rt. által fizetendő kompenzációkról az önkormányzati tulajdonban álló ingatlanok privatizációját követően.<sup>80</sup> Országos botrány tört ki a Tocsiknak fizetett sikerdíj miatt, amely az ÁPV Rt.-nek megtakarított összeg tíz százalékának, 3,296,400 eurónak felelt meg. Az elsőfokú bíróság nem talált ebben rendellenességet, mivel Tocsik több mint 41 millió eurót takarított meg az ÁPV Rt.-nek. A parlamenti vizsgálóbizottság megállapításai azonban több büntetőjogi és polgári peres eljárás kezdeményezéséhez vezettek. A részleteket illetően Tocsik vallomásából információk szivárogtak ki, amelyben azt állította, hogy Boldvai László, az akkori kormányzó párt, az MSZP kincstárnoka és Budai György, az MSZP koalíciós partneréhez, az SZDSZ-hez közel álló üzletember azt kérte, hogy Tocsik sikerdíjának 50%-át utalják át az általuk megnevezett cégekhez. Tocsik ténylegesen átutalt 943,000 eurót Boldvainak, és 471,500 eurót a Budai irányítása alatt működő cégeknek. Ez felkeltette a gyanút, hogy Tocsik szerződése pártfinanszírozási megállapodás részét képezte.<sup>81</sup>

A Főügyészség által kezdeményezett polgári peres eljárás első fokú ítélete Tocsik és az ÁPV Rt. javára döntött.<sup>82</sup> A büntetőeljárás azonban ez ideig ellentmondásos döntések sorozatát eredményezte. 1999-ben a Fővárosi Bíróság első ítélete felmentette Tocsikot és az ÁPV Rt. vezetőit, azonban elmarasztalta Boldvait, Budait és egy másik üzletembert befolyással való üzérkedés büntetében.<sup>83</sup> Az elítélt vádlottak és a vádhatóság fellebbezett, és 2000-ben a Legfelsőbb Bíróság visszaküldte az ügyet megismételt eljárásra.

2002 márciusában a Fővárosi Bíróság négyéves börtönbüntetésre, továbbá 2,6 millió eurós vagyonelkobzásra ítélte Tocsikot hűtlen kezelésben való bűnrészességért. Az ÁPV Rt. vezetőit hűtlen kezelésben szintén bűnösnek találták, továbbá az említett üzletem-

<sup>79</sup> *Népszava*, 2002. május 31.

<sup>80</sup> *East European Constitutional Review*, vol. 8, 1999 téli/tavaszi kiadás, 17. p.

<sup>81</sup> *Népszabadság*, 2002. március 19., *East European Constitutional Review*, vol. 8, 1999 téli/tavaszi kiadás.

<sup>82</sup> HVG, 2001. július 14.

<sup>83</sup> *Népszabadság*, 2002. március 19.

bert okirat-hamisításért ítélték el. Boldvait és Budait ezzel szemben felmentették a zsarolás vádja alól.<sup>84</sup> Az ügyben ismét fellebbezést nyújtottak be.

## 7. KÖZBESZERZÉS

A közbeszerzés Magyarországon az elmúlt években egyre növekvő probléma forrásává vált. Jóllehet a közbeszerzésre vonatkozó törvények aránylag fejlett szintre jutottak, a kormány kihasználta a kiskapukat a nyilvános pályáztatás elkerülésére, és a Magyar Fejlesztési Bankon keresztül osztott szét jelentős szerződéseket, különösen az autópálya építési program keretében a nagy volumenű állami beruházásoknál. Az Európai Bizottság hevesen bírálta ezt a gyakorlatot. Annak ellenére, hogy a közbeszerzések felügyeletének mechanizmusai aránylag jól működnek, a korrupció még mindig széles körben elterjedtnek tűnik.

### 7.1 Törvényi keretek

A közbeszerzésekről szóló 1999-ben és 2001-ben módosított 1995. évi XL. törvény szabályozza a közbeszerzéseket. A törvény olyan közforrásokból finanszírozott vagy közcélú jogi személyekként vagy szervezetekként meghatározott – köz- vagy magánszolgáltató – szerződő jogi személyekre vonatkozik, amelyek kizárólagos vagy különleges helyzetben vannak az állam vagy az önkormányzat biztosította piacon, és közcélú szolgáltatásokat nyújtanak. A közbeszerzési tisztviselők számára nincs etikai kódex.

Az áruk, munkák és szolgáltatások beszerzése a törvény hatálya alá esik, amennyiben értékük eléri vagy meghaladja a „közbeszerzési értékhatárt.” Ezt az összeget az éves állami költségvetésben határozzák meg. 2001–2002-re az összegek a következők:

- áruk beszerzésénél 73,800 euró;
- közcélú munkálatoknál 147,600 euró;
- szolgáltatásoknál 36,900 euró;
- az előminősítési kötelezettség alá eső munkáknál 984,000 euró.

Bizonyos területekre sajátos eljárási szabályok vonatkoznak, ide értendő a harcászati felszerelések beszerzése és a nemzetbiztonságot érintő beszerzések.

---

<sup>84</sup> *Népszabadság*, 2002. március 19. és 2002. március 20.

A közbeszerzési eljárásnak három fő típusa ismeretes:

- **Nyílt.** Valamennyi érdekelt ajánlatot tehet. Bizonyos esetekben előminősítési eljárás alkalmazható, pl. ott, ahol a munkálatok megrendelése eléri, vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárt.
- **Meghívásos.** Az ajánlattevők száma korlátozható, ha a közbeszerzés jellege olyan, hogy csak korlátozott számú ajánlattevő képes eleget tenni a szerződésnek, vagy ha legalább öt minősített ajánlattevő alkalmas.
- **Tárgyalásos.** Az ajánlattevők száma szigorúan korlátozott. Ez a jogszabály által pontosan meghatározott esetekre vonatkozik, például mikor a fenti eljárások valamelyike technikai okok, illetve rendkívüli sürgősség miatt sikertelen volt. Ez rendszerint korlátozott versenyben alkalmazható. A résztvevőket nem köti az ajánlat az eljárás folyamán.

Leggyakrabban a nyílt eljárást alkalmazzák, ahogy azt a 4. táblázat is mutatja.

**4. táblázat: A nyilvános szerződések odaítélési módszer szerinti felosztása, 1995–2000**

<i>Időszak</i>	<i>Nyílt</i>		<i>Meghívásos</i>		<i>Tárgyalásos</i>	
	<i>Szám</i>	<i>Részesedés</i>	<i>Szám</i>	<i>Részesedés</i>	<i>Szám</i>	<i>részesedés</i>
95 nov. – 96 dec.	2252	69,5%	194	6%	795	24,5%
1997	2778	64%	241	6%	1319	30%
1998	2789	62%	159	4%	1533	34%
1999	2361	61%	103	3%	1364	36%
2000	2828	76,2 %	85	2,3%	797	21,5%

**Forrás:** Igazságügyi Minisztérium

Jóllehet 2001 első kilenc hónapjában a pályázatok 70 százalékát ítélték oda nyílt eljárás keretében, ezek a tenderek az összes közbeszerzési kiadásnak mindössze 42 százalékát tették ki 709,3 millió euró értékben.<sup>85</sup>

A törvény lehetővé teszi társadalmi és gazdasági feltételek mérlegelését a pályázatok elbírálása során, amelynek célja: a kis- és középvállalkozások lehetőségeinek javítása; környezetvédelem biztosítása; elmaradott régiók fejlesztése; és a foglalkoztatottság bővítése.

<sup>85</sup> „Magyar Közbeszerzési Hírek Kft.,” Interfax Magyarország Napi Üzleti Jelentések, vol. 3, 192. szám, 2001. október 5.

Csak egyetlen feltétel használható mindegyik pályázatnál, és azt a törvény által meghatározott irányelvek szerint kell alkalmazni.

A törvény 1999-ben végrehajtott módosításai az ajánlatok értékelésében szigorúbb szabályokat vezettek be, amelyek szerint a szerződő szervezeteknek nem csak a győztes pályázó kiválasztásához használt feltételeket kell közölniük, hanem az egyes feltételek súlyozását is, és hogy milyen módon ítélik oda a pontokat. 2000 novemberében azonban a magyarországi Amerikai Kereskedelmi Kamara Politikai és Jogi Bizottsága a következők szerint vélekedett:

[ A]nnak lehetősége, hogy sok pontot adnak megfoghatatlan vagy szubjektív feltételeknek, igazságtalanul nagy jelentőséggel ruházza fel ezeket a körül nem határolható szempontokat, és ennek eredményeként igazságtalanul kis súllyal esik latba az ár. Nagyon nehéz, ha nem egyenesen lehetetlen küzdelembe szállni a pályázat elnyeréséért ott, ahol a pontok többségét az áron kívüli tényezőkért ítélik oda. A pontok többségének az ilyen szempontok alapján történő odaitétele, továbbá az ilyen elemek szubjektív értékelése azt eredményezi, hogy az az ajánlattevő nyeri el a pályázatot, akinek a pályázató oda kívánja ítélni, és nem pedig az, aki a legjobb ajánlatot tette.<sup>86</sup>

Az Igazságügyi Minisztérium 2001-ben javaslatot tett a törvény további módosítására a korrupció<sup>87</sup> néhány fennmaradó lehetőségének kiküszöbölésére, továbbá a törvény közösségi joganyaggal történő harmonizációjának előmozdítása érdekében. A kormány ezzel szemben úgy döntött, hogy a törvény módosításait más törvények módosító csomagjába foglalja bele, mellőzve a messzebbre nyúló javaslatokat. A minisztérium reményei szerint a törvényen 2002-ben több módosítást hajtának végre. Felkészülésképpen a közbeszerzésben résztvevőkről felmérést készít azzal a céllal, hogy megvizsgálja és értékelje a jogalkalmazásban felszínre került problémákat.<sup>88</sup> Az egyéb javasolt módosítások növelnék a szerződések nem szerződéses teljesítésének büntetési tételét. az 1995-ös törvény tiltja a közbeszerzések felosztását több kisebb, az értékhatárt el nem érő közbeszerzésre – a törvény megkerülése céljából –, míg az 1999-ben javasolt módosítások az erre irányuló ellenőrzést igyekeztek megszigorítani.

Az 1995-ös törvény magában foglalja a helyi cégekre vonatkozó „előnyös megkülönböztetés szabályait”, amelyek az előminősítési eljárásban és az ajánlatok értékelésében használhatóak. Ha a helyi tényező hozzáadott értéke az ajánlatban a teljes érték több mint 50 százalékát adja, az adott ajánlat az olcsóbb ajánlatokkal egyenértékűnek tekinthető, feltéve, hogy az árkülönbség nem haladja meg a tíz százalékot. Mindez összhangban áll

<sup>86</sup> Amerikai Kereskedelmi Kamara Magyarországon, Helyzetjelentés a közbeszerzési eljárás átláthatóságáról, 2000. november 6.

<sup>87</sup> 1023/2001-es számú Kormányhatározat a Korrupcióellenes Kormányzati Stratégiáról.

<sup>88</sup> Interjú Dr. Németh Anitával, Európai Közösségek Jogi Osztály, Igazságügyminisztérium, 2001. december 14.

Magyarországnak az Európa Szerződésben vállalt kötelezettségeivel, és az Igazságügyi Minisztérium által 1997-ben készített felmérés szerint a szabályt ritkán alkalmazták.

A minisztérium és az Európai Bizottság azt ajánlották, hogy töröljék az „előnyös megkülönböztetés szabályait” a törvényből, ámbar ez politikailag nehézségekbe ütközhet.<sup>89</sup>

## 7.2 Felülvizsgálat és könyvvizsgálat

A Közbeszerzések Tanácsa 19 tagból áll, akik a központi kormányhivatalokat, szerződő hatóságokat és az ajánlattevőket képviselik. A Tanács az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel, felügyeli a közbeszerzési szabályok betartását, továbbá törvényi módosításokat kezdeményez. Emellett információkat és képzést is nyújt, és kiadja a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó tudnivalókat is. A Közbeszerzések Tanácsának tagjai az összeférhetlenségi szabályok hatálya alá esnek.

A Közbeszerzések Tanácsán belül a Közbeszerzési Döntőbizottság felelős jogorvoslat nyújtásáért jogviták vagy a Közbeszerzési Törvény megsértése esetén. Az eljárást kezdeményezheti a Tanács, a pályázatban érdekelt bármilyen fél, az érvényes mandátummal rendelkező tíz másik szervezet valamelyike, pl. az Állami Számvevőszék és a Kormányzati Ellenőrzési Iroda. A Bizottság a Tanács által kijelölt 18 közbeszerzési biztosból áll. Amennyiben a Bizottság törvénysértést talál, többféle szankciót alkalmazhat, ideértve valamely pályázati feltétel kötelező teljesítését, bírságok kivetését, és az ajánlattevőnek a közbeszerzési eljárásokban történő részvételétől való 5 éves eltiltást is. Az 1999-ben végrehajtott módosítások kötelező jelleggel bírságot vetnek ki, ha törvénysértést találnak az elbírálás folyamán.

2000-ben 700 esetet (a közbeszerzési eljárások 20 százalékát) nyújtották be a Bizottságnak jogorvoslat céljából, és 277 esetben találtak törvénysértést. A leggyakoribb problémát az jelentette, hogy a nyertes pályázó nem a legelőnyösebb ajánlatot tevő résztvevő volt. 68 esetben az ajánlatok érvénytelenségének meghatározása hibásnak bizonyult, és további 24 esetben problémát találtak ott, ahol tárgyalásos eljárást alkalmaztak a nagyfokú sürgősség okán. A problémás esetekből 88 érintette a tárgyalásos eljárást, amelyből csak 797 volt 2000-ben.

Az elbírálási eljárás kezdeményezésének költségét 2002-ben 123 euróról 615 euróra emelték. A változtatást az infláció számításba vétele miatt kezdeményezték, mivel a költséget 1995 óta nem emelték. Ez azonban azt is eredményezheti, hogy megakadályozza néhány szükségtelen elbírálás megkezdését. Nincs fellebbezési lehetőség a Bizottság döntésével szemben, de a cégek esetleg bírósági felülvizsgálatot kérhetnek azt állítva, hogy jogaikban vagy jogi érdekükben sérültek. A Bizottság döntésének kézhezvételétől

<sup>89</sup> Interjú Dr. Németh Anitával, Igazságügyi Minisztérium, 2001. december 14.

számított 15 napon belül kell keresetet benyújtaniuk. Az elsőfokú bíróság döntését másodfokon megfellebbezhetik, de magasabb szinten már nem.

### 7.3 Korruptió

Az Állami Számvevőszék számos hibát talál a pályázati eljárásokban. A Számvevőszék elnöke ezt azzal indokolja, hogy az önkormányzatoknak érdekében áll a közbeszerzési eljárás megkerülése, mivel a folyamat túl hosszadalmas.<sup>90</sup> Ezzel szemben a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal véleménye az, hogy a közbeszerzések terén meglévő szigorú ellenőrzés hatásosan csökkenti a szabálytalanságok számát. A KEHI általánosságban úgy vélekedik, hogy a vesztegetés és az etikátlan ügykezelés nem jellemzőek a központi kormányzatra, de annál inkább előfordulnak az önkormányzatok esetében.<sup>91</sup>

A magyarországi közbeszerzések heti kiadványát szerkesztő cég tulajdonosa, Tunyogi László, három problémát vet fel:

- A fővállalkozók és az alvállalkozók közötti kapcsolatokat ritkán vizsgálják felül. Így a fővállalkozók (nyertes ajánlattevők) a szerződésért kapott összeg egy részét gyakran alvállalkozóknak fizetik ki, ami gyengébb minőségű munkát eredményez. Ezenfelül az olyan cégek, amelyeket rendes körülmények között kizárnának a pályázatból (például csőd vagy az elmúlt 5 évben a közbeszerzésben tanúsított etikátlan ügymenet miatt), közvetve résztvevőkké válhatnak.<sup>92</sup>
- A fővállalkozókat szinte semmi nem akadályozza meg, hogy módosítsák az aláírt szerződés feltételeit, mivel a teljesítést nem ellenőrzik.
- Azokban az esetekben, ahol a cégek előminősítésen esnek át a pályázatban történő részvétel céljából, az előminősítési eljárást gyakran ugyanazok a személyek végzik, mint a pályázat szervezői.

E jelentéshez készített interjúk szintén feltártak olyan, hallomásból ismert bizonyítékokat, hogy a cégek a szerződést odaítélő személyt a pályázat értékének 10-20 százalékaival megegyező összeggel vesztegetik meg. A kivételezéssel kapcsolatos vádak a közcélú szerződések odaítélésében rendszeresen szerepelnek a sajtóban. Ezek között található az a spekuláció, hogy a korábbi miniszterelnök apja, Orbán Győző kőbányája a politikai kapcsolatoknak köszönheti a sikeresen megnyert közszerződéseket. 2002 januárjában a konkurens Mészkö és Dolomit Kft. tulajdonosa azt állította, hogy a pályázati és engedé-

<sup>90</sup> Interjú Dr. Kovács Árpáddal, 2001. december 12.

<sup>91</sup> Interjú Dr. Janza Péterrel, 2001. december 20.

<sup>92</sup> Interjú Dr. Tunyogi Lászlóval, *Magyar Közbeszerzési Értesítő*, 2002. január 7.



lyezési hivatalok igazságtalanul jártak el vele szemben, és bejelentette, hogy kénytelen volt megszüntetni a vállalkozását.

2001-ben botrányba keveredett a parlamenti Közbeszerzési Bizottság elnöke, akit a rendőrség tetten ért, amint nyíltan kenőpénzt fogadott el egy üzletembertől egy állami megrendelés megszerzése fejében (lásd még a 4.5 pontot).

A vádak keresztüztübe került egy őrző-védő vállalkozás, mondván, hogy a kormány kivételeztként bánik vele a FIDESZ-MPP tagjaival ápolt közeli kapcsolatok miatt. A Defend Kft.-t egy korábbi, a kormányzó párttal jó kapcsolatokat tartó volt titkosszolgálati tiszt alapította. A vállalkozás gyors ütemben fejlődött. A cég első tíz ügyfele 2001-ben mind állami szervezet volt, és a vállalkozás összesen 180,4 millió euró értékű forgalmat bonyolított.<sup>93</sup>

### *Költségvetésen kívüli közbeszerzés*

Komoly aggodalomra ad okot az a tény, hogy a közpénzek kiadásakor bizonyos területeken megkerülik a közbeszerzési törvényt, mikor a kifizetések névleg magáncégen, valójában állami ellenőrzés alatt álló cégeken keresztül történnek. Erre a legjobb példa az autópálya-építés. Az autópálya-építésekkel kapcsolatos állami kiadásokat a költségvetésen kívülről fedezik az állami tulajdonban álló Magyar Fejlesztési Bankon (MFB) keresztül. Az MFB tevékenysége banktitoknak minősül, továbbá a banknak nincs szüksége törvényi jóváhagyásra a beruházási projektekhez, és nem kell nyílt pályázati eljárást meghirdetnie. A felügyelő bizottság tagjait a miniszterelnök és a pénzügyminiszter jelöli ki. 2002. január 1-je óta a banknak törvényi kötelezettsége, hogy negyedévente beszámoljon a tevékenységéről.

2000 júliusában a Nemzeti Autópálya Társaság és fővállalkozók szerződést írtak alá egy új, észak-kelet magyarországi 60 kilométeres autópálya szakasz megépítésére 279,5 millió eurós költséggel. Az MFB volt a fő kormányzati finanszírozó, és a szerződésre nem írtak ki pályázatot. A Gazdasági Versenyhivatal 2000-ben és 2001-ben kinyilvánította azon véleményét, hogy a döntés, miszerint nem pályáztatják az autópálya-építési szerződéseket, versenyellenes. Az IMF szintén bírálta ezt a gyakorlatot: „A finanszírozás kerülő úton történő eljuttatását az ÁPV Rt.-n és az MFB-n keresztül, meg kellene szüntetni... A kormánynak azt a gyakorlatát, hogy lehetőségében áll kormányhatározat révén további beruházásokat eszközölnie... meg kellene szüntetni.”<sup>94</sup>

A Nemzeti Autópálya Társaságtól pályázatot elnyerő fő vállalatok közül két cég a szóbeszéd szerint nem rendelkezik korábbi útépítési tapasztalattal. 2001 szeptemberében a

<sup>93</sup> HVG, 2002. január 12.

<sup>94</sup> IMF, *Jelentés a standardok és szabályok betartásáról – Magyarország* (Pénzügyi átláthatóság c. rész), 2001. április 18.

Magyar Autópálya Konzorcium ismeretlen tettes ellen eljárást indított vesztegetés vádjával az M7-es autópálya újjáépítési munkálataival kapcsolatban. Állításuk szerint az egyik alvállalkozó megállapodást kötött a fővállalkozóval, miszerint a bevétel több mint felét visszafizetné a megbízásért cserében.<sup>95</sup>

A privatizálható cégtípusokra vonatkozó 2001-es törvénymódosítás után a MFB-t mezőgazdasági cégek privatizálására is felhasználták a privatizációs törvény figyelembevétele nélkül. A mezőgazdasági cégek részvényeit először a MFB-re ruházták át, majd nyílt pályáztatás után továbbértékesítették.

A MFB kormány általi használata miatti bírálatok 2001 májusában felerősödtek, amikor a kormány kezdeményezésére a bankra vonatkozó törvényben több módosítást hajtottak végre. Az új törvény elfogadása előtt a MFB működését a Hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi törvény 31. paragrafusa szabályozta. Az új törvény értelmében az állam fedezi a bank minden tőkevesztését, és kezességet vállal a MFB által nyújtott hitelekért és kibocsátott kötvényekért, továbbá a bank által vállalt kötelezettségekért harmadik felek részére. A MFB Állami Számvevőszék általi éves könyvvizsgálatát követelő törvényjavaslatot a parlament nem fogadta el. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal nem rendelkezik mandátummal az autópálya-építési költségek felülvizsgálatához, mivel ezt nem az állami költségvetésből valósítják meg. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnak felhatalmazása van az állami garanciák felhasználásának ellenőrzésére, így ha a Magyar Fejlesztési Bank állami garanciával kívánna élni, a KEHI részt vehetne a folyamat ellenőrzésében – de kizárólag csak a kormány felkérésére.

Az új MSZP kormány 2002 júliusában bejelentette, hogy használni kívánja a közbeszerzési eljárásokat – nyílt pályáztatással – az augusztusban kezdődő útépítések szerződéseinek odaítélésékor. Júliusban az új kormány által meghirdetett első pályázatnál azonban inkább a meghívásos, mintsem a nyílt pályáztatási eljárást alkalmazták négy meghívott cég részvételével. Az előző kormány alatt a szerződések java részét megnyerő vállalkozást nem hívták meg. A média nyomására a pályázatot leállították, majd nyílt pályázatot hirdettek.<sup>96</sup>

## 8. A KÖZSZOLGÁLATOK

A korrupció jelentős problémának tűnik Magyarországon számos közszolgálat terén, különösen az egészségügyben, és valószínűleg az engedélyeztetési eljárásokban is. A közlekedési rendőrökkel kapcsolatos korrupció – amely a felmérések által kiemelt terület

<sup>95</sup> HVG, 2002. március 29.

<sup>96</sup> MTI EcoNews, 2002. július 25.

volt – visszaszorulni látszik az utóbbi idők reformjainak köszönhetően. A Vám- és Pénzügyőrség fontos reformokat vezetett be, többek között a korrupció letörésére. Az adóhatóság kiterjedt jogkörei a korrupció jelentős forrásaivá válhatnak. A korrupció az oktatás területén nem tűnik kiemelt problémának.

## 8.1 A rendőrség

A Gallup Intézet felmérése szerint a korrupciót a rendőrségen belül osztályonként eltérően ítélik meg. A közlekedési rendőrséget tartják a legkorruptabbnak, amelyet a lakossággal kapcsolatban álló többi osztály követ. Egy 1999-ben elvégzett és 2000-ben kiadott Gallup vizsgálat szerint a vezetési kihágás miatt megállított emberek közül 27 százalék nem fizetett büntetést, bár elkövették a szabálysértést, míg 14 százalék fizetett, de nem kaptak elismervényt. A Rendészeti Kutatók Egyesülete átfogó korrupciós tanulmányt készített 2000-ben a rendőrökkel végzett interjúk és megbeszélések segítségével. A vizsgálat eredménye kimutatta, hogy a korrupció legfőbb formája a közlekedési rendőrök megvesztegetése és a nyomozók kisvállalkozóktól történő pénzbeszedése volt. A fehérgalléros bűnözés, az adócsalás és a kábítószer szintén jelentős korrupciós lehetőségeket nyújtanak. A kenőpénzek és a szexuális szolgáltatások használatosak a rendőri erőknél előléptetés vagy jó munkahelyek megszerzése érdekében (olykor a legigéretesebbek terén, mint például egy bizonyos műszak a közlekedési rendőröknél).<sup>97</sup>

Néhány utóbbi intézkedés a korrupció visszaszorítására:

- A rendőrség már nem vehet ki helyszíni bírságot. Ezzel a közlekedési rendőrök megvesztegetésének gyakorlatát kívánják megszüntetni. Mostantól bármilyen, az utcán látott pénzcseré gyanús lehet.
- A vesztegetésben résztvevő egyik félnek mentességet ajánlanak fel, ha bizonyos időn belül bejelenti az esetet. Így a kenőpénzt elfogadó rendőrök nagyobb kockázatot vállalnak a lebukással szemben.
- 2000 januárjától a rendőrök névtáblát viselnek, így az állampolgárok könnyebben azonosíthatják őket.
- A rendőrségi képzési programok egyik eleme olyan kérdést tartalmaz, hogy a rendőrök gondolják át, milyen helyzetekben lehetséges a korrupció, és hogyan reagálnának rájuk.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Rendészeti Kutatók Egyesülete, Küzdelem a rendőri korrupció ellen, 2000.

<sup>98</sup> Interjú Dr. Benke Miklóssal, Rendőrségi Kutató Szövetség, 2002. január 7.

A vesztegetések elfogadása a közlekedési rendőrök körében vélhetőleg csökkent a fenti intézkedéseknek köszönhetően. Mivel azonban a fizetések alacsonyak, a rendőröknek nagy kísértést jelent a kenőpénz, amely jelentős mértékben növeli a rendszeres bevételeiket. Összességében Dr. Benke Miklós a Rendészeti Kutatók Egyesülete részéről úgy értékeli a helyzetet, hogy a „rendőrségi idő és munka jelentős részét a korrupcióból származó pénzek begyűjtésére, és nem a rendfenntartásra szánják.”

## 8.2 A vámhatóság

A Gallup Intézet 2000-ben arra az eredményre jutott, hogy a megkérdezettek 28 százaléka a vám- és határőröket korruptnak<sup>99</sup> tartja, és a megkérdezett kis- és középvállalkozások 37 százaléka számított korrupcióra árucikkek<sup>100</sup> vámügyintézése kapcsán. 2000-ben 130 fővel felállították a Központi Nyomozó Hivatalt a Vám- és Pénzügyőrségnél. A szervezetnek jogában áll országos nyomozások lefolytatása. A Vám- és Pénzügyőrséget átszervezték, és egy decentralizált kockázatelemző rendszert vezettek be. Magyarország elkezdte a vámszolgáltatások felkészítését az EU belépésre, és megtörtént a Vámügyi Informatikai Rendszer Szerződés aláírása.

## 8.3 Az adóhatóság

Bár a jogi keretek kellően szilárdak, az adócsalás általános tilalma és számos speciális törvény megléte mellett az adócsalás rendkívül elterjedt a hallomásból ismert bizonyítékok alapján. A rendszeresen előforduló példák között található az alkalmazottak be nem jelentése, a hamis költségzárakkal való üzletelés, továbbá a bevételek offshore számlákra történő átutalása.<sup>101</sup>

A kormány 1998-ban bevezette az adóhivatalon belüli adórendőrséget megteremtő törvényt, melynek felhatalmazása van a titkos nyomozásra és a küldemények kibontására a nyomozás folyamán. Ezenfelül a Rendőrségi törvény titkos nyomozással foglalkozó részéből is tartalmazott rendelkezéseket a törvény. A törvénytervezet megvitatásakor az ellenzék azt állította, hogy ezt a törvényt csak kétharmados parlamenti többséggel lehet megszavazni, mivel a nyomozással kapcsolatos törvények általában ezt az eljárást teszik szükségessé. A törvényt a szavazatok 61,8 százalékával szavazták meg. Az ellenzéki Sza-

<sup>99</sup> Lásd <[http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119\\_pubinst.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119_pubinst.html)>, (utolsó belépés 2002. augusztus 15-én).

<sup>100</sup> Lásd <[http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129\\_business.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129_business.html)>, (utolsó belépés 2002. augusztus 15-én).

<sup>101</sup> 2002 januárjától a törvény megváltoztatása bezárja ezt a kiskaput.

bad Demokraták Szövetsége az Alkotmánybírósághoz fordult kifogásával, amely később alkotmányellenesnek ítélte a törvény több rendelkezését a titkos nyomozással kapcsolatban. A Bíróság semmisnek nyilvánította a törvényt 2001 júliusában,<sup>102</sup> de azt hatályban tartotta 2002 végéig.

Az adóhatóság kiterjedt nyomozati jogköre önmagában is táptalaja a politikai nyomásgyakorlásnak és korrupciónak. Amint azt nemrégiben az egyik újság közölte, „az APEH nyomozócsoportja bármikor megjelenhet az ön irodájában, hogy öt évre visszamenőleg véletlenszerűen ellenőrizze a könyvelést azzal a nyilvánvaló szándékkal, hogy pénzt hajtsanak be az állam részére, önmaguknak pedig jutalékot.”<sup>103</sup> Az adóhatóságnak szintén kizárólagos jogában áll az adósságok elengedése vagy halasztott fizetése, ha a kifizetés ellehetetlenítene egy magánvállalkozó, jogi személy vagy egyéb szervezet üzleti tevékenységét, illetve a személy kérésére is halasztást adhat számba véve a személy jövedelmét, vagyonát és szociális helyzetét.<sup>104</sup>

#### 8.4 Az egészségügy

A 2000. áprilisi Gallup felmérés szerint a megkérdezettek 77 százaléka gondolta úgy, hogy a kórházi orvosoknak adott hálapénz „gyakori” vagy „nagyon gyakori.” A lakosság több mint fele vélekedik úgy, hogy ha megfelelő ellátásban akarnak részesülni egy egészségügyi intézményben, esetleg hálapénzt kell fizetniük. Ez jelentős információ, mivel a válaszadók 62 százaléka ténylegesen látogatott egészségügyi intézményt 1999-ben. A szóban forgó összegek sem jelentéktelenek – a hálapénzt fizetők közül 52 százalék fizetett átlagosan 36 eurót – bár hallomásból ismert bizonyítékok szerint van informális „anyagi helyzetfelmérés”, melynek eredményeként az idős és szegényebb betegektől kisebb összeget várnak el.

A közbeszerzés az egészségügyben a korrupció által veszélyeztetett terület, ami a gyógyszeripari termékek beszerzésével kapcsolatos versenyellenes rendszernek tulajdonítható. Néhány cég hosszú távú szerződéseket kötött a kórházak ellátására, mielőtt az 1995-ös közbeszerzési törvény hatályba lépett volna. Emellett a piacot uraló gyógyszeripari cégek

<sup>102</sup> 2001/31. számú határozat.

<sup>103</sup> „Kilenc év elmúltával még mindig ellenség,” *Budapest Business Journal*, 2001. december 2.

<sup>104</sup> Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény alapján.

három szövetsége árrögzítést is alkalmaz. Úgy tűnik, hogy a Gazdasági Versenyhivatal játsza a legnagyobb szerepet ezek működésének felülvizsgálatában.<sup>105</sup>

## 8.5 Az oktatás

A korrupció a felsőoktatásban is fellelhető, mivel bizonyos hallgatók egyetemi felvételt nyernek vagy jó vizsgaeredményeket érnek el vesztegetés segítségével. Ezt nagyon nehéz mérni, és ezt a megkérdezettekkel készített felmérések egyike sem említi. A hallomásból ismert bizonyítékok alapján ez viszont ritkábban fordul elő.

## 8.6 Engedélyeztetés és szabályozás

Egy 2000-ben készített Gallup felmérés szerint a megkérdezettek tíz százaléka gondolta úgy, hogy kenőpénzt kell fizetniük az ingatlanokkal és lakásügyekkel foglalkozó önkormányzati szervezeteknek, illetve a földhivatalnak.<sup>106</sup> A Gallup kis- és középvállalkozásokkal végzett felmérése szerint azonban sokkal nagyobb mértékben érzékelik a korrupciót; például 46 százalék véli úgy, hogy nagy a korrupció a gépjármű-papírok megszerzésénél, 41 százalékban az önkormányzati engedélyeknél, 38 százalékban a vállalkozási engedélyeknél, 30 százalékban a környezetvédelmi szabályok teljesítésénél, és 26 százalékban a lakhelybejelentési és munkavállalási engedélyek beszerzése területén.

## 9. A MÉDIA SZEREPE

Magyarországon biztosított a sajtószabadság. Az információhoz való hozzáférés azonban nehézségekbe ütközik annak ellenére, hogy az információra vonatkozó törvénykezés szabadságot élvez; emellett az államtitkokkal kapcsolatos homályos rendelkezéseket arra is használhatták, hogy távol tartsák az újságírókat. A nyilvános műsorsugárzási szabályozással kapcsolatban aggályok merültek fel a kormányzó párt által kinevezett, a rádió- és televízió-testületekbe juttatott jelöltek erőfölénye miatt, míg a Magyar Televízió sze-

<sup>105</sup> 2000-ben a Versenytanács, a Gazdasági Versenyhivatal legfőbb döntéshozó szerve, azt állította, hogy a három gyógyszeripari szövetség közötti megállapodás azon javaslatára, hogy a tagok azonos áremelést alkalmazzanak közvetett árrögzítésnek minősül, és sérti a Versenytörvényt. Lásd: *Éves jelentés a Versenytörvényről és politikafejlesztésről Magyarországon 2000. január-december.*

<sup>106</sup> Lásd <[http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119\\_pubinst.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119_pubinst.html)>, (utolsó belépés 2002. augusztus 15-én).

mélyzeti politikája erős politikai befolyást mutat. A magán műsorsugárzási engedélyek kiadása hasonlóképpen aggodalomra adott okot a politikai befolyás következtében. 1998. és 2002. között a kormány jelentős erőfeszítéseket tett a jobboldali sajtó megerősítésére, és a külföldi újságírók a kormány bírálatait követően nyomás alá kerültek.

## 9.1 Sajtószabadság

A Magyar Alkotmány 61. paragrafusa értelmében „mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat, megismerje, illetőleg terjessze.” A Polgári Törvénykönyv rendelkezik a „jó hírnév védelméről” azáltal, hogy helyreigazítási jogot biztosít annak, akinek a hírnevét hamis tényekkel, vagy torzított, negatív módon feltüntetett igaz tényekkel csorbítják. A Polgári Törvénykönyv tiltja a zaklató kijelentéseket. Ezek a törvények nem akadályozzák jelentősen a sajtószabadságot a kormánytisztviselők bírálata terén. 1994-ben az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy a Büntető Törvénykönyv rágalmozásról szóló 232. paragrafusa alkotmányellenes, mivel a nyilvánosság azon joga, hogy a kormánytisztviselőket vagy más politikusokat bírálja nagyobb védelmet kell, hogy élvezzen, mint a magánszemélyek bírálatahoz való joga.<sup>107</sup> A politikusok ennek ellenére gyakran indítanak becsületsértési pert újságírók ellen.

2000 májusában egy kiscgazdapárti parlamenti képviselő indítványára a Parlament kiterjesztette a helyreigazítási törvényt a sajtó, a műsorszolgáltatók és az elektronikus média vezető újságíróira és szerkesztőire is. Ez új politikai nyomást gyakorol az újságírókra. Ezenfelül a kormánypártok tagjai be kívántak vezetni egyéb olyan törvényeket, amelyek csökkentették volna a sajtó szabadságát a politikusok vagy kormányzati tevékenységek bírálásában:

- Az 1999 nyarán beterjesztett *Lex Pokol* „a társadalmilag kedvezőtlen véleményeket” kifejező cikkek által megsértettek részére biztosította volna a jogot, hogy ugyanabban a médiumban válaszolhattak volna. A törvényjavaslatot nem fogadták el.
- 2000 szeptemberében a kormány beterjesztett egy olyan törvényjavaslatot, hogy „akik... nyilvánosan terjesztenek olyan valótlan adatokat vagy valós adatokat valótlan módon, amelyek alkalmasak arra, hogy aggodalmat keltsenek sok emberben, vagy a közrendet megzavarják, büntettet követnek el, és három évig terjedő szabadságvesztésre ítéelhetők.” A törvényjavaslatot nem fogadták el.
- 2001 májusában a Parlament elfogadta a *Lex Répássyt*, amely biztosította a jogot azoknak, akiket valamilyen véleményt kifejező cikkel „magánjogukban megsértettek”, hogy ugyanabban a médiumban válaszoljanak. A törvényt megsértő kiadványokat az államnak fizetendő meghatározatlan összegű bírsággal büntették. Az ellenzék és az újságíró szövetségek tiltakozását követően a Köztársasági Elnök az

<sup>107</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

Alkotmánybírósághoz továbbította a törvényt. A bírósági határozat kimondta, hogy a törvény alkotmányellenes volt, de kizárólag abban az értelemben, hogy a válasz és a bírság mértékét nem határozták meg. A Magyar Sajtószabadság Központ szerint a határozat a legfontosabb kérdést nem vette figyelembe, míg kikövezte az utat egy jövőben megszavazható, kissé módosított törvény előtt.<sup>108</sup>

## 9.2 Az információhoz való hozzáférés

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. paragrafusa hozzáférést biztosít a nyilvános információkhoz. A hatóságoknak el kell dönteniük, hogy az igénylést követő 15 napon belül biztosítanak-e hozzáférést, illetve visszautasítás esetén nyolc napon belül értesíteniük kell az igénylőt az okokról. A hatóságok díjat szabhatnak ki a közérdekű információk közléséért. Az igénylőknek a bírósághoz kell fordulniuk, ha a kérvényüket visszautasítják. Az adatvédelmi biztos 2000-ben készült jelentése megjegyezte, hogy az információ szabadságának megőrzésével kapcsolatos jogi ügyeket újságírók, politikusok (jellemzően ellenzékiek) és környezetvédők kezdeményezték, a szélesebb társadalom bevonásával, mivel az állapotok elmaradnak „mind a nemzetközi szinttől, mind pedig attól, amit a magyarországi körülmények lehetővé tennének.”<sup>109</sup>

A törvény rendelkezik az államtitokká és szolgálati titokká minősíthető adatokról az Államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvényben meghatározott eljárás szerint. A felhatalmazott személy titoknak minősítheti az adatot, amennyiben az a törvény függelékében meghatározott besorolásokba tartozik, illetve ha az adatminősítő úgy állapítja meg, hogy az érvényesség lejárt, az illetéktelen hozzáférés vagy felhasználás a nyilvánosságra hozatal előtt kétségtávol károsítaná vagy veszélyeztetné Magyarország érdekeit különböző területeken. A kormány esetében ennek ellenére bevett gyakorlat, hogy titoknak minősítenek olyan dokumentumokat, amelyek nem mentek keresztül ezen a folyamaton. Egy szerkesztő megjegyezte, hogy „a viszonylag jó törvény ellenére, sok a zárt információ. Egy minisztériumi tisztviselő azt mondhatja, hogy valami szolgálati titok vagy zárt, és ezt nehezen tudjuk ellenőrizni.”<sup>110</sup> A Freedom House szintén megerősíti ezt a véleményt,<sup>111</sup> míg a Gallup 1999-ben, újságírókkal végzett fel-

<sup>108</sup> Telefoninterjú Bayer Judit jogással, Magyar Sajtószabadság Központ, 2002. január 23.

<sup>109</sup> Lásd <<http://www/obh/Hungary/adatved/indexek/besz/index.htm>>, (utolsó belépés 2002. augusztus 15-én).

<sup>110</sup> Interjú Kiss Ilonával, a *Beszélő* magazin szerkesztőjével, 2002. január 7.

<sup>111</sup> Freedom House, Rendszerváltó nemzetek, 2001.



mérése arra az eredményre jutott, hogy „túl sok a minősített dokumentum”, és hogy a „személyi, üzleti és az államtitkok túlzott védelmet élveznek.”<sup>112</sup>

Ezenkívül a törvény nem határozza meg világosan, kire nézve kötelező a titoktartás, ami a törvény értelmezésében nehézségekhez vezet például akkor, amikor egy újságíró olyan „titkot” közöl írásban, amelyet egy kormánytisztviselő szivárogtatott ki. 1999 júliusában Juszt Lászlót, a *Kriminális* heti magazin szerkesztőjét államtitok megsértésével vádolták. A *Kriminális* a FIDESZ-MPP állításait elemző dokumentumokat hozott nyilvánosságra, melyek szerint az előző kormányzat törvényellenes kémkedést folytatott a FIDESZ-MPP párttagok ellen, amikor a párt ellenzékben volt. A nyilvánosságra hozott dokumentumok olyan információt tartalmaztak, miszerint nincs bizonyíték erre az állításra. A rendőrség átkutatta Juszt lakását, 7 órára őrizetbe vették, átkutatták a *Kriminális* irodáit, és elkobozták a számítógépeket, és ezzel gyakorlatilag megszüntették a magazint. Juszt letartóztatása után a Magyar Televízió szerződést bontott vele. A Fővárosi Főügyészség ejtette a Juszt elleni vádat azt állítván, hogy a riporter nem szegett törvényt. A *World Press Freedom Review* 1999-es jelentése szerint ez „riasztó jogi eljárások sorozatát váltotta ki:”

Az ügyet ezután a legfőbb ügyész folytatta a budapesti rendőrfőkapitány támogásával; majd a helyettes főügyész ejtette az eljárást; majd a legfőbb ügyész ismét kezdeményezte azt; a budapesti főügyész ismét elvetette; majd Kövér László, a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszterhez került. Az eljárást végül a legfőbb ügyész megszüntette, és a Juszt ügyet egyszer s mindenkorra lezárták.<sup>113</sup>

Az Adatvédelmi Biztos az ügygel kapcsolatos ajánlásában megjegyezte, hogy a Juszt által publikált dokumentumokból kettő sosem volt titkos, egy másikat illetéktelen személy titkosított, és a negyedik nem tartalmazott olyan információt, amely bármelyik államtitok besorolásba tartozott volna a titokvédelmi törvény mellékletében felsoroltak szerint.

### 9.3 A műsorszórás szabályozása

Az öt országos televíziós csatorna közül három állami tulajdonban áll. 1998-ban az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) által végzett felmérés azt mutatta, hogy a kormányzó koalíció pártjai felülreprezentáltak voltak a műsorszolgáltatásban a hírműsorokban való 80 százalékos megjelenéssel.

A törvény egyensúlyt igyekszik biztosítani az állami műsorszolgáltatásban a Kuratóriumok – vagy Elnökségek – részére biztosított felügyeleti jogokkal, mely testületekbe

<sup>112</sup> Lásd <<http://www.gallup.hu>>, (utolsó belépés 2002. augusztus 15-én).

<sup>113</sup> *Magyarország – World Press Freedom Review*, 1999, lásd <<http://www.freemedia.at/wpfr/hungary/htm>>, (utolsó belépés 2002. augusztus 15-én).

mind a kormány, mind az ellenzék delegált tagokat. A törvény szerint a nyolc, pártok által kijelölt tag felét a kormány javasolja, a másik felét pedig a parlamenti ellenzéki pártok. Ennek ellenére, a Magyar Televízió korábbi Kuratóriumának 1998-as feloszlása óta csak a négy, kormány által delegált tag vett részt a testület munkájában. Az ellenzék nem tudott jelölteket küldeni, mivel a három ellenzéki párt összesen öt személyt jelölt a négy kuratóriumi helyre. Mindez azért történhetett, mert a radikális jobboldali Magyar Igazság és Élet Pártja a négy ellenzéki kuratóriumi helyből kettőt magának követelt annak ellenére, hogy az Országgyűlésben csak 14 mandátummal rendelkeztek, és szándékuktól nem tágtottak. Az SZDSZ egy jelöltet állított, és a legnagyobb ellenzéki párt, az MSZP, kettőt. A kormány azzal érvelt, hogy nem lehetséges az ellenzéki jelöltek kinevezése addig, amíg a három párt nem jut megállapodásra, arról, hogy melyik négy jelöltet kívánják közösen delegálni. Az Elnökséget később csak négy taggal állították fel, és mindegyik tag kormánypárti volt. A két fő ellenzéki párt azon javaslatát, hogy az Országgyűlés válassza ki a négy ellenzéki jelöltet az ötből, visszautasították.

Mind a Cégbíróság, mind a legfőbb ügyész törvénytelennek tartotta a csonka Kuratóriumot, azonban a Legfelsőbb Bíróság engedélyezte a lépést, és az Alkotmánybíróság is azzal érvelt, hogy ez nem alkotmányossági kérdés.<sup>114</sup> Györgyi Kálmán, az akkori legfőbb ügyész nyilvánosságra hozta azt az álláspontját, hogy az Elnökség jogellenes volt. Áder János, a parlament elnöke nem tulajdonított ennek a kijelentésnek jogi jelentőséget. Ugyanez a folyamat játszódott le, amikor az országos rádió és a Duna TV, az állami tulajdonban álló műholdas televízióadó elnökségeinek mandátuma lejárt – és csak a kormánytagokból álló csonka kuratóriumokat nevezték ki. A 2002. áprilisi választásokat követő kormányváltás után új kuratóriumokat állítottak fel, amelyekben már megfelelő a politikai egyensúly.

Az Országos Rádió és Televízió Testület szabályozza a rádió- és televízióadások sugárzását, továbbá TV-csatorna és rádiófrekvencia-engedélyeket ad ki. Tagjait a parlamenti pártok jelölik ki pártonként egy személy jelölésével, és a parlamenti képviselőnek megfelelő súlyozott szavazati joggal. A Testület pályázatokat ír ki engedélyekre, és megfelelő eljárást alkalmaznak, amely szerint az ajánlattételeket pontozzák.

## 9.4 Korruptió a médiában

A médiában nyílt korrupciós bizonyítékok nehezen fellelhetők, azonban Magyarországon a politikai befolyás belopakodott erre a területre. Az államnak korlátozottak a lehe-

<sup>114</sup> Az Alkotmánybíróság olyan döntést is hozhatott volna, hogy az Elnökség kijelölésének szabályozása annyiban volt alkotmányellenes, hogy nem tudta megakadályozni azt a helyzetet, amelyben az ellenzék jelöltjei nélküli testület felállítható. A Bíróság ehelyett voltaképp a pártokat okolta, hogy nem tudtak megállapodásra jutni.

tősegei, hogy befolyást gyakoroljon a sajtóra birtoklás által, mivel annak nagy része magánkézben és külföldi tulajdonban van. Az előző kormányzat azonban jelentős erőfeszítéseket tett a jobboldali-konzervatív sajtó megerősítésére:

- Az Orbán-kormány előnyben részesítette a jobboldali lapokat az állami reklámok megjelentetéséhez: különösen a *Magyar Nemzetet*.
- Az állami tulajdonban álló Postabank 1998-as azon döntése, hogy nem finanszíroz két balliberális magazint, és megtagadja a szerkesztőségektől azt a jogot, hogy ugyanazokat a címeket használják, az egyik újság megszűnését eredményezte.
- A *Magyar Nemzet* ideológiai hovatarozása még inkább jobbra tolódott, miután 2000-ben egyesült a radikális jobboldali *Napi Magyarországgal Magyar Nemzet* néven. A cégegyesítés azután történt, hogy a Postabank eladta a *Magyar Nemzetet* a MAHIR-nek, amely tulajdonosa volt a *Napi Magyarországnak* is. Az eredeti *Magyar Nemzettől* számos újságíró elbocsátottak, így a radikálisabb lap publicistái maradtak az új című újságnál. Helyi elemzők úgy vélekednek, hogy az újság ennek eredményeként sokkal szélsőségesebb lett, míg a jobboldali újságolvasók választási lehetőség nélkül maradtak. A MAHIR közel áll a FIDESZ-MPP-hoz.
- 2000-ben a Honvédelmi Minisztérium és a Környezetvédelmi Minisztérium tisztségviselői nyilvánosságra hozták, hogy a minisztériumok jelentős anyagi támogatást nyújtottak a *Kis Újságnak*, amely közeli kapcsolatban állt a Kisgazda Párttal (az akkori kormányzó koalíció tagjával).

Az Orbán-kormány alatt olyan jelöltek kinevezését támogatták, akik kapcsolatban álltak a kormánnyal, vagy jobboldaliak voltak. 1998 októberében a Magyar Televízió vezető hír-szerkesztőit elbocsátották, és újakkal helyettesítették. 1999 őszén a Magyar Televízió Elnöke több száz újságírónak mondott fel látszólag azért, mert a cég erősen veszteséges volt. Ugyanekkor a kormányhoz hű új újságírókat neveztek ki. 2001 nyarára a Magyar Rádió Elnöke Kondor Katalin lett, az az újságíró, akit a miniszterelnökkel készített heti interjúiról ismertek,<sup>115</sup> továbbá a Magyar Televízió Elnökévé Medrecky Károlyt neveztek ki, aki korábban a FIDESZ-MPP színeiben indult az 1998-as önkormányzati választásokon.<sup>116</sup>

Az ORTT-t azért bírálták, hogy nem tartotta magát a közbeszerzési eljáráshoz. Néhány helyi elemző úgy vélekedik, hogy az olyan gyakorlati megfontolások miatt, mint például a munka mennyisége, lehetetlen a szabályok betartása, míg mások azt róják fel, hogy politikai indíttatások befolyásolják a pályázatok értékelését.

<sup>115</sup> Kondor úgy vélekedett, hogy a Magyar Rádióknak a kormány „hű ellenzékének” kell lennie. Lásd az interjút: HVG, 2000. augusztus 25.

<sup>116</sup> Lásd: Sükösd M. & Bajomi-Lázár P. (szerk.), *Reinventing Media*, Közép-Európai Egyetem Kiadója, Budapest 2002.

Jóllehet a rádió és televízióadások nagy része közvetlen állami ellenőrzés és nyilvánvaló kormányzati befolyás alatt áll, a két televíziós magáncsatorna nagyobb nézettségi mutatókat ér el. Ezek a csatornák szintén sérülékenyek a politikai befolyással szemben. Az egyikük, a TV2 pénzügyi nehézségekkel küzd; nemrégiben tett ajánlatot a részleges megvásárlására a nemzeti autópálya építési program egyik fővállalkozója. A másik magáncsatorna kétes körülmények között kapott műsorszolgáltatási engedélyt. Amikor a második helyezett Iris bíróság elé idézte az ORTT-t az engedély RTL Klubnak történő odaítélése miatt, megnyerte a pert. Ezek után az ORTT-től elvárták, hogy vonja vissza az RTL Klub engedélyét, és fizessen jelentős kártérítést mind az RTL-nek, mind az Irisnek. Az ORTT azonban egyiket sem tette. Megengedte az RTL-nek az engedély megtartását, és az Iris vezetőjét később az egyik állami adó bemondójává nevezték ki. Az RTL Klub emiatt kiszolgáltatott lehet az ORTT-től jövő nyomásnak, mivel lekötelezettje amiatt, hogy az neki tette lehetővé a műsorszolgáltatást.

## 9.5 A média és a korrupció

A Gallup 1999-2000-es felmérésében résztvevő újságírók szerint Magyarországon nem léteznek azok a feltételek, amelyek között az oknyomozó újságírás felvirágozhatna.

Sem a tulajdonosok, sem pedig a szerkesztők nem hajlandóak az oknyomozó újságírás-hoz szükséges forrásokat biztosítani, míg az újságírók úgy érzik, hogy az állásukat kockáztatnák, ha ellentmondásos bizonyítékokat tárnának fel, emellett a maffia vagy a pártok fenyegetésével néznének szembe. Az újságírók úgy vélekednek, hogy bizonyos témák, például a maffia, tabunak számítanak. Ráadásul úgy érzik, hogy még a terhelő bizonyítékok nyilvánosságra hozatalakor is „a következmények krónikus hiánya” lép fel a bíróságoknál és az államügyészeknél.

Az újságírói képzettség és kultúra alacsony szintű, és számos újságíró nincs tisztában azon törvényes jogával, hogy információt szerezhet, míg az interjúk megjelenés előtti „javításra” küldése elterjedt gyakorlatnak számít.<sup>117</sup>

A külföldi újságírók nyomás alá kerültek az elmúlt két évben a kormány bírálata miatt. Több alkalommal támadtak meg külföldi újságírókat, és idézték őket a szövegekörnyezetből kiragadva a *Magyar Nemzetben*, továbbá a Magyar Állami Rádióban és Televízióban. 2002 januárjában a *Magyar Nemzet* cikket közölt, amelyben felsorolták a külföldi újságírók nevét és cikkeiket olyan „tetszési sorrenddel”, amely meghatározta, hogy írásaikkal mennyire kedveznek a kormánynak. Ennek hatására néhány újságíró tiltakozását fejezte ki a Magyar Nemzetközi Sajtószövetségen keresztül, és levelet továbbítottak a külügyminiszterhez. A levél részletezte a szóbeli támadásokat, és megjegyezte:

<sup>117</sup> Interjú Vajda Évával, NYTI Média Program, 2002. január 10.

Aggodalommal tölt el bennünket az olyan riportok folyamatos megjelenése, amelyek kellemetlenek, támadóak és messze az elvárt civilizált párbeszéd szintje alá süllyednek. Ahogy láthatja, ezen írások megjelenési helye olyan orgánumban és programokban található, amelyek jellemzően a magyar kormány támogatásáról ismertek.

## 10. AJÁNLÁSOK

Az alábbi ajánlások kiemelt jelentőségűek Magyarország számára. A tagjelölt országokra általában vonatkozó további ajánlásokért tekintse meg az Áttekintés 5. fejezetét.

- Biztosítsák, hogy minden közcélú kiadást alapos vizsgálatnak vetnek alá, különös tekintettel a Magyar Fejlesztési Bank tevékenységi körére.
- Fontolják meg a pártoknak juttatott állami finanszírozás növelését, hogy a pártok a kampány alatt ne folyamodjanak törvénytelen forrásokhoz.
- Őrizzék meg a sajtószabadságot azáltal, hogy mind a kormány, mind pedig az ellenzék képviseltetve legyen a rádió és televízió kuratóriumokban, továbbá mellőzzék a potenciálisan megtorló törvényeket, mint például a kötelező „válaszadási jog” a sajtó esetében.