

Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Integritás tanácsadó szakirányú képzés

Nemzetközi antikorrupciós  
törekvések és egyezmények  
(tananyag)

Készítették: Dr. Báger Gusztáv, dr. Klotz Péter, Szabó Zoltán Gyula  
Dátum: 2015. március 1.

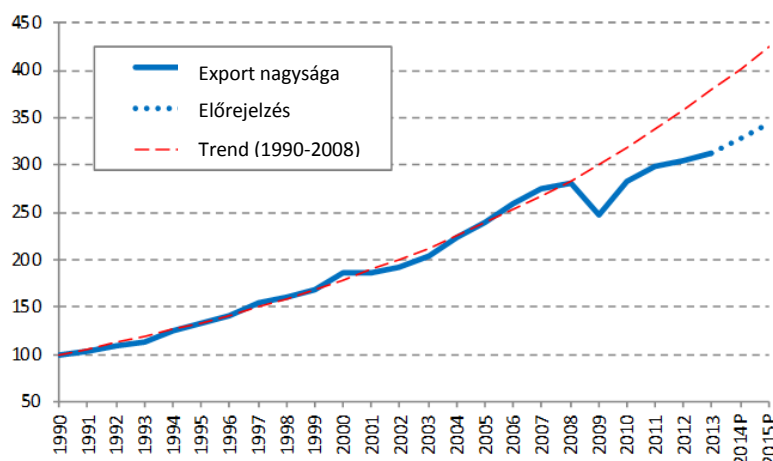
# Nemzetközi antikorrupciós és törekvések egyezmények <sup>1</sup>

## **I. rész: A korrupció elleni összehangolt nemzetközi fellépéshez vezető körülmények**

A XX. század utolsó évtizedében korábban nem tapasztalt méretű és gyorsaságú változások következtek be a nemzetközi viszonyokban, amelyek lehetővé tették a korrupció elleni összehangolt nemzetközi fellépést, valamint a nemzetközi szerződési rendszer létrejöttét.

A nemzetközi politikát a második világháborút követően az Amerikai Egyesült Államok, valamint a Szovjetunió vezette két nagy politikai tömb szembenállása határozta meg. A Szovjetunió meggyengülésével, majd 1991-es felbomlásával alapvető politikai változások indultak meg a Közép-Kelet Európában. A volt keleti blokk országaiban demokratikus választásokat tartottak, megteremtették a demokratikus, jogállami működés és a piacgazdaság intézményi feltételeit. E politikai változás következtében visszaszorult a diktatúrák és a nőtt a liberális demokráciák száma, amely lehetővé tette az államok közötti, közös értékeken alapuló szorosabb együttműködést.

Az együttműködést jelentős mértékben elősegítette az országok közötti nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok bővülése. A kivitel nagyságrendjét az alábbi ábra szemlélteti:



Forrás: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres14\\_e/pr721\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres14_e/pr721_e.htm)

A kereskedelem fejlődése és a tőke szabadabb áramlása erősítette az országok közötti versenyt, amelynek fontos elemévé vált a kormányzatok teljesítménye, illetve az üzleti tranzakciós költségek – így a korrupciós költségek – lecsökkentésének szükségessége.

<sup>1</sup> Megjegyzés: A tananyag főként a Forrásjegyzékben feltüntetett szakirodalomból, valamint a nemzetközi szervezetek honlapjain található információkból készült, ezért az ezekből szó szerint átvett vagy lefordított részeket külön idézőjel nem jelöli.

A világkereskedelem egyik ösztönzője az a tudományos és információtechnológiai fejlődés volt, amely mindenki számára elérhető használati eszközzé tette a számítógépet, az internetet és a mobiltelefont. Ezen eszközök elterjedése alapjaiban változtatta meg az állampolgárok egymáshoz és államhoz való viszonyát, az információhoz való hozzájutás pedig mind a politikában, mind a gazdaságban kulcstényezővé vált. Internethez való hozzáféréssel 1990-ben a Föld népességének alig 0,3%-a rendelkezett, míg ez az arány tizenöt év elteltével közel 50%-ra nőtt.



Forrás: <http://www.internetlivestats.com/internet-users/>

Az információhoz való szélesebb és gyorsabb hozzájutás könnyebbé tette a kormányzatok feletti állampolgári ellenőrzést, ugyanakkor a média szerepvállalása jelentősen megnövelte egy-egy korrupciós botrány politikai hatását. Az állampolgári részvétel erősödésével a kilencvenes években számos olyan társadalmi szervezet (a legjelentősebb közülük a Transparency International) alakult, amely a korrupció elleni nemzetközi fellépést tűzte zászlajára. A fokozódó állampolgári aktivitás és a tudományos kutatások adta új lendület jelentősen hozzájárult a korrupcióval kapcsolatos nemzetközi szemléletváltáshoz.

A fokozódó nemzetközi együttműködés árnyoldalai is arra mutattak rá, hogy a korrupció komoly veszélyt jelent az államokra és a társadalmakra egyaránt. A felbomló keleti blokkban megerősödő szervezett bűnözés komoly biztonsági kihívást támasztott, az illegális jövedelmek tisztára mosását nagymértékben segítették az egyes országok eltérő belső rendelkezései, míg az információtechnológiai eszközök elterjedésével a korrupciós bűncselekmények felderítése is nehezebbé vált.

Mindezen jelenségek abba az irányba mutattak, hogy szükséges a kormányok közötti szorosabb együttműködés a korrupció elleni fellépés területén. Ennek első eszközei a bilaterális együttműködésen túlmutató regionális nemzetközi büntetőjogi témájú egyezmények voltak, amelyeket hamarosan az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének tető alá hozása követett.

## **II. rész: Nemzetközi szervezetek és egyezmények**

A következő néhány oldalon keresztül összefoglalóan bemutatjuk azokat fontosabb kormányközi és nem kormányzati (non-governmental organizations (NGO)) szervezeteket, valamint az azok által létrehozott testületeket, munkacsoportokat, amelyek tevékenysége meghatározó a korrupció elleni küzdelemben.

Kormányközi szervezetek:

- Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ/UN)
- Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)
- Európa Tanács (ET/COE)
- Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ/OSCE)

Nem kormányzati nemzetközi szervezet:

- Transparency International

### **1. Kormányközi szervezetek**

#### *a. Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ/UN)*

A szervezetet 1945-ben 51 tagállam alapította meg azzal a céllal, hogy megőrizze a nemzetek közötti békét a II. világháborút követően. Jelenleg a szervezetnek 193 ország a tagja. A szervezet tevékenysége nagyon szerteágazó, a béke megvédésén, valamint annak építésén túl, folyamatosan foglalkozik olyan kulcsfontosságú kérdésekkel, mint a fenntartható fejlődés, az emberi jogok, a nemek közötti egyenlőség, vagy demokrácia támogatása. Sokirányú tevékenysége során az ENSZ a korrupció kérdéskörét is érinti.

A korrupció elleni fellépés fontosságát felismerve 2003-ban az ENSZ tagállamai aláírták a Korrupció Elleni Egyezményt, amely megteremtette a korrupció elleni küzdelem nemzetközi jogi kereteit. Az egyezményt Magyarország is aláírta, majd az Országgyűlés 2005. évi CXXXIV. törvény elfogadásával és kihirdetésével ratifikálta.

Az egyezmény céljai a következők:

- a.) elősegíteni és megerősíteni a korrupció hatékonyabb és hatásosabb megelőzésére és felszámolására irányuló intézkedéseket;
- b.) elősegíteni, megkönnyíteni és támogatni a nemzetközi együttműködést és technikai segítségnyújtást a korrupció megelőzése és a korrupció ellen folytatott harc során, beleértve a vagyontárgyak visszaszerzését is;
- c.) elősegíteni a közügyekben és a köztulajdonnal kapcsolatban a becsületességet, a számonkérhetőséget és a közügyek és köztulajdon helyes kezelését.

Az egyezmény főbb témakörei a következők:

1. A **megelőzés** kérdésével az egyezmény külön fejezete foglalkozik. Az aláíró államok vállalják a korrupció megelőzésére alkalmas szabályozás kiépítését, valamint az azzal összhangban álló gyakorlat kialakítását. Az aláírók együttműködnek más, az egyezményben részes országokkal a korrupció megelőzése érdekében indított programokban.

2. Az egyezmény a korrupciós **bűncselekmények körének meghatározását** is elvégzi. Korrupcióval kapcsolatos szemléletváltást tükröz a dokumentum abban az értelemben, hogy olyan cselekményeket is a korrupció körébe sorol, amelyek a korábbi szabályok szerint nem oda tartoztak. Ilyen bűncselekmény például a pénzmosás, befolyással üzérkedés, stb.

3. Az egyezmény hangsúlyos részét képezi a **nemzetközi együttműködés** kérdése. Az aláíró felek vállalják, hogy a korrupció elleni küzdelem minden szintjén kölcsönösen segítik egymást.

4. Az egyezmény egyik alapelve a **vagyon visszajuttatása**. A rendelkezések a korrupciós cserefolyamatban résztvevő vagyon/javak áthelyezésének megelőzésétől, egészen a vagyon visszajuttatásáig lefedik a folyamatokat.

5. Az egyezmény előírja a részes államok számára, hogy a korrupció megelőzése és felszámolása érdekében **képzéseket indítsanak és** – amennyiben módjukban áll – **technikai támogatás formájában segítséget nyújtsanak** a fejlődő országok korrupció elleni harcához. Továbbá a kölcsönös segítségnyújtás jegyében megosztják egymással kutatási tapasztalataikat, közös kutatási projekteket indítanak, biztosítják az egymás közötti képzésekhez, valamint a kutatásokhoz szükséges információk cseréjét.

#### *b. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)*

A szervezet mai nevén csak 1961-ben, az USA és Kanada belépésével született meg. Eredetileg OEEC (The Organisation for European Economic Cooperation) néven jött létre 1947-ben, hogy a Marshall-terv finanszírozásával levezényelje a II. világháború után romokban heverő Európa újjáépítését. Jelenleg a szervezetnek Magyarországgal együtt 34 tagja van. A szervezet célja, hogy tagjainak segítséget nyújtson többek között a gazdasági növekedésben, az életszínvonal emelésében, vagy a pénzügy stabilitás fenntartásában. Az OECD folyamatosan statisztikai elemzéseket készít tagjairól, valamint a tagsággal nem rendelkező országok gazdasági és társadalmi helyzetéről.

Az OECD mind gazdasági, mind társadalmi kérdésekkel foglalkozik, ezért számára is elkerülhetetlen volt a korrupció kérdése. Az OECD és a csatlakozó országok 1997-ben elfogadták a Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményt. Az egyezmény fontosságát az adja, hogy az aláírók belátták, hogy a

korupció nem áll meg az országhatároknál és az egyes országok által az üzletszerzés érdekében alkalmazott korupciós gyakorlatok torzítják a piaci versenyt.

Az egyezmény csak az aktív megvesztegetésre koncentrál, és a korupciós ügylet során bármilyen előny/vagyon átadását, illetve annak nyújtására való ajánlatot vagy ígéretet már bűncselekménynek tekint. Az egyezmény szerint a korupciós bűncselekmény akkor is megvalósul, ha a korupciós ügylet nem éri el a célját. Hasonlóan az ENSZ egyezményéhez, az OECD egyezmény is kiemelten kezeli a korupciós úton szerzett vagyon/javak visszaszerzését.

Az egyezmény külön kiemeli a nemzetközi üzleti életben alkalmazott, a korupciós ügyletekből származó bevételek és kiadások elfedésére alkalmas könyvviteli technikák szankcionálását. Felhívja a csatlakozó országokat, hogy tegyenek meg mindent a számviteli fegyelem betartatásáért, és a gyanús pénzmozgások felderítéséért.

Az egyezmény az aláírókat kötelezi, hogy a nemzetközi korupciós ügyletek felderítése érdekében kölcsönösen nyújtsanak egymásnak segítséget.

#### *d. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ/OSCE)*

A világ legnagyobb regionális biztonsági szervezete, amelynek jelenleg 57 tagja – közöttük Magyarország – van. A szervezet létrejöttét az ENSZ alapokmányának VII. fejezete rögzíti.

Fő funkciói a következők:

- korai előrejelzés
- konfliktus megelőzés
- válságkezelés
- a válságok megoldását követő rehabilitáció
- az európai biztonság és stabilitás megőrzése

A szervezet a biztonságot átfogóan értelmezi, amely azt jelenti, hogy annak minden dimenziójával (politikai-katonai, gazdasági-környezetvédelmi, emberi) foglalkozik.

Az EBESZ az 1999-es isztambuli csúcstalálkozó óta eltelt időszakban a tevékenységi körét olyan témákkal bővítette, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés vagy az ember- és kábítószer-kereskedelem elleni fellépés.

2012 decemberében az 57 tagország külügyminiszterei találkoztak Dublinban, és elfogadták a „Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and The Financing of Terrorism” című nyilatkozatot. A dokumentumban többek között a részes országok elkötelezik magukat a korupció és a pénzmosás elleni küzdelem mellett. Hangsúlyozzák, hogy rendszeresen, a civil társadalom bevonásával mérni kell az egyes országok által vállalt nemzetközi és nemzeti

antikorrupciós kötelezettségek végrehajtását. Felhívja a figyelmet az egyes tagok és a nemzetközi szervezetek (ENSZ, OECD) közötti együttműködésre és tapasztalatcserére. Az EBESZ szükségesnek tartja jogintézmények felállítását és azok függetlenségének biztosítását. Külön kiemeli, hogy védettséget kell biztosítani azoknak a személyeknek és hozzátartozóiknak, akik információval szolgálnak korrupció gyanús esetekről (whistleblowers). A kormányoknak folyamatosan együtt kell működniük a civil és privát szférával annak érdekében, hogy a lehető legteljesebb átláthatóságot el lehessen érni. Az elszámoltathatóság érdekében biztosítani kell az információszabadságot, az információkhoz való hozzáférhetőséget mind a civilek, mind a média számára.

#### *e. Európa Tanács<sup>2</sup> (Council of Europe)*

Az Európa Tanácsot (továbbiakban: ET) 1949. május 5-én 10 ország alapította az emberi jogok, a demokrácia, és a törvények uralmának védelmében. Az ET munkássága során olyan problémák megoldására koncentrált többek között, mint a nők és gyermekek elleni erőszak, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, vagy a korrupció. A szervezet fő céljai a következők:

- az emberi jogok, a pluralista demokrácia és a törvények uralmának védelme;
- a tudatosság kialakulásának elősegítése, valamint az európai kulturális identitás létrejöttének támogatása a különbözőségek megőrzése mellett;
- közös megoldások keresése azokra a kihívásokra, amelyekkel az európai társadalom szembenéz;
- a demokrácia megszilárdítása Európában törvényhozási és alkotmányozási reformok útján;

Az ET átfogó, jogi keretet biztosít a korrupció elleni küzdelemhez olyan egyezmények, dokumentumok elfogadásával, mint a Korrupció Elleni Büntetőjogi Egyezmény és a Korrupció Elleni Polgári Jogi Egyezmény (1999), vagy mint a Korrupció Elleni Küzdelem 20 Irányelve (1997). Az egyezmények legfőbb célja a korrupciós esetek kriminalizálásának harmonizációja. Az egyezmények a korrupció következő típusaira vonatkoznak:

- a belföldi és külföldi köztisztviselők aktív és passzív megvesztegetése;
- a belföldi és külföldi parlamenti képviselők aktív és passzív megvesztegetése;
- az aktív és passzív megvesztegetés a magánszektorban;
- nemzetközi köztisztviselők aktív és passzív megvesztegetése;
- a belföldi, a külföldi és a nemzetközi bírák és nemzetközi bíróságok tisztségviselőinek aktív és passzív megvesztegetése;

---

<sup>2</sup> Az Európa Tanács nem ugyanaz, mint az Európai Tanács. Az utóbbi az Európai Unió egyik intézménye, amelynek tagjai az EU tagállamainak állam- és kormányfői. Jelenlegi elnöke: Donald Tusk

- a korrupciós bűncselekményből származó pénzmosás, és
- a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos számviteli bűncselekmények (számlák, elszámolási dokumentumok, kiegészítő jegyzőkönyv stb.)

A korrupció elleni harc jegyében az ET egyik legjelentősebb lépése volt, hogy 1999-ben létrehozta a Korrupció Elleni Államok Csoportját (Group of States against Corruption (GRECO)). A csoport azzal a céllal jött létre, hogy monitorozza a tagországokat, hogy azok mennyire felelnek meg az ET egyezményekben lefektetett antikorrupciós standardoknak. Jelenleg a csoportnak 49 tagja van (48 európai ország – köztük Magyarország – és az USA). A GRECO monitoring tevékenységének bemutatására később még visszatérünk.

## 2. Nem kormányzati nemzetközi szervezetek

### *a. Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI<sup>3</sup>)*

Az INTOSAI egy esernyőszervezet, amely összefogja a kormányok külső ellenőrzésére hivatott intézményeket (számvevőszékek). Az INTOSAI autonóm, független nem kormányzati szervezet. Kubában 1953-ban alapították meg a szervezetet. Jelenleg 191 tagja van, közöttük Magyarország is.

A korrupció kérdésével az INTOSAI az 1990-es évek közepétől foglalkozik. A korrupció elleni küzdelem témája a következő INCOSAI<sup>4</sup>-okon került napirendre:

- Montevideo (1998): A Kongresszus egy 12 pontból áll cselekvési programot fogadott el.
- Szöul (2001): A kongresszuson egy tanulmány elkészítését vállalták, amelyben értékeli a 12 pontos ajánlósort. A tanulmány egy kérdőívet tartalmazott, amelyet megküldtek minden INTOSAI tagállamnak, és amely alkalmas volt az ajánlások megvalósulásának felmérésére.
- Budapest (2004): Ismertették a felmérés eredményeit, amely szerint a tagállamok komolyan vették az ajánlásokat és a számvevőszékek elfogadták az ajánlások értékelésének fontosságát. A kongresszus továbbá megállapította, hogy mind a 12 ajánlás alapvető jelentőségű a korrupció elleni harc szempontjából. Ugyanakkor az egyes ajánlások előrehaladását hosszabb időn át kellene tanulmányozni ahhoz, hogy egy átfogó elemzés készüljön a témában, ezért a

<sup>3</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions

<sup>4</sup> INCOSAI – International Congress of Supreme Audit Institutions: A kongresszus az INTOSAI legfőbb döntéshozó szerve, amelyben minden tagország képviselteti magát.



munka a következő két fontos ajánlás mentén folytatódott: a.) a számvevőszéki tapasztalatcsere intenzitásának növelése, valamint b.) olyan személyzeti politika kialakítása, amely a közszektor becsületes és hozzáértő alkalmazottainak kiválasztását, megtartását és motiválását biztosítja.

- Mexikó (2007): A fenti két kérdésről szóló jelentés megtárgyalása mellett a kongresszus a korábbi pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó INTOSAI munkacsoport státuszát és tevékenységi körét kibővítette a korrupció elleni küzdelemmel. Így a kongresszus kifejezésre juttatta, hogy a pénzmosás és a korrupció egymással szorosan összefüggő két jelenség, amelyet mindig figyelembe kell venni az azok leküzdésére szolgáló politikák, stratégiák és akciók kidolgozása során.
- Johannesburg (2010): A kongresszus a korrupció elleni küzdelmet a 2011-2016. évekre szóló stratégiájában az elfogadott prioritások között szerepeltette. A tervben foglaltak szerint a számvevőszékek ellenőrzéseikkel hozzájárulnak az átláthatóság növeléséhez, a kockázatok bemutatásához és a hatékony belső ellenőrzések kiépítéséhez. A számvevőszékek ellenőrzési tevékenységükkel különösen a korrupciós esetek és a pénzmosás megelőzéséhez járulhatnak hozzá.
- Peking (2013): A kongresszus egyik fő témája a jó kormányzás (good governance) megvalósításához való számvevőszéki hozzájárulás volt, ugyanakkor a résztvevők felhívták a figyelmet a számvevőszékek kormányzatok számára nyújtott segítségére a teljesítmény és az átláthatóság fokozása, a számonkérhetőség biztosítása, a hitelesség fenntartása, a korrupció elleni fellépés, a közbizalom erősítése, valamint az állampolgárok érdekeinek védelme területén.

#### *b. Transparency International*

A szervezetet 1993-ban néhány magánszemély alakította azzal a céllal, hogy a társadalom minden szférájában felvegyék a küzdelmet a korrupció ellen. Jelenleg a szervezet több mint 100 országban van jelen. A Transparency International (továbbiakban: TI) partnerségben dolgozik az adott ország kormányzatával, az üzleti és a civil társadalom képviselőivel.

A TI számtalan olyan korrupcióban érintett területtel foglalkozik, mint a politika és kormányzás, olaj és gáz kitermelés, a szegénység és a fejlődés összefüggése, a sport vagy a nemzetközi korrupcióellenes egyezményekben foglaltak megvalósíthatósága, együttműködés. A szervezet kiemelten kezeli a közérdekű bejelentők (whistleblower-ek) kérdését. Számos kutatást indít, amelyekkel szondázzák az egyes országok állampolgárainak korrupcióról alkotott véleményét. A legátfogóbb ilyen jellegű

felmérésről, a Korrupció Érzékelési Indexről (TI CPI) az alábbiakban részletesen is szó lesz. Továbbá a Nemzeti Integritás Rendszer (NIS) elnevezésű kutatással értékelik az egyes országok intézményrendszerének és szektorainak teljesítményét és korrupciós kockázatait. A NIS kutatásra már Magyarországon is több ízben került sor.

A legfontosabb mutatók mellett a TI minden évben publikálja a Globális Korrupciós Jelentését, amely a már fentebb említett témák valamelyikét emeli az elemzés középpontjába. A szervezet közreműködik az OECD egyezményben foglaltak megvalósulásának monitorozásában is.

### **III. A korrupció mérése**

Nemzetközi szinten régóta kiemelt törekvés az egyes országok korrupciós helyzetének megismerése, összehasonlítása. A nemzetközi szervezetek büntetőjogias megközelítése sajnos ebből a szempontból kevésbé bizonyult eredményesnek. Ennek oka, hogy a vesztegetésre vonatkozó büntetőjogi tényállások nemzetközi egységesítése még messze nem mondható befejezettnek, továbbá a kriminálstatisztikai adatok a magas – akár több százszoros – látencia, a statisztikai rendszerek eltérő fejlettsége és módszertana, valamint az elkövetés, a felderítés, illetve a jogerős ítélet között eltelt hosszú idő miatt jelentős mértékben torzítanak. A korrupció mérésével foglalkozó szervezetek így elsősorban a gyakorlati tapasztalatokra, a korrupció érzékelésére hagyatkozva állították össze korrupciós indexeiket, amelyeket a korrupcióval közvetten összefüggő nemzetközi indexek (kormányzati teljesítmény, átláthatóság, jogállamiság stb.) próbáltak objektívebbé tenni.

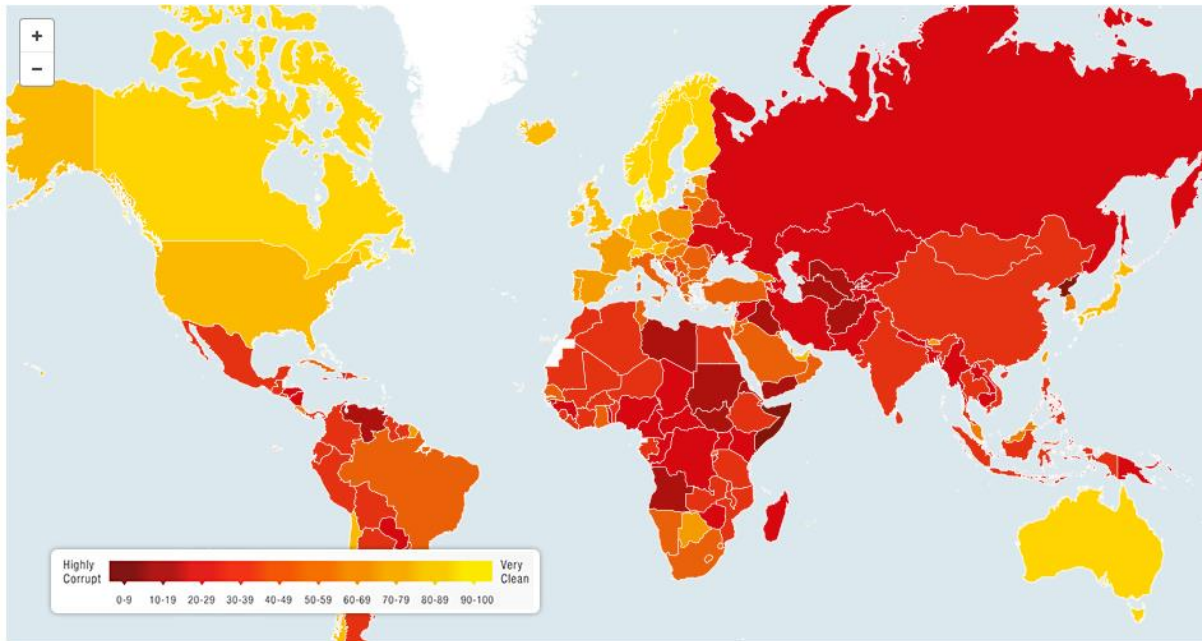
Szinte minden, a korrupció elleni küzdelmet a zászlajára tűző nemzetközi szervezet kialakított valamilyen a korrupció mérésére alkalmas módszertan. A következőkben ezek közül néhányat mutatunk be röviden:

- Korrupció Érzékelési Index (TI)
- Vesztegetési Index (TI)
- Globális Korrupciós Barométer (TI)
- Worldwide Governance Indicators (Világbank)
- GRECO értékelési körök (Európa Tanács)

#### **1. A Transparency International mutatói**

E területen úttörő munkát végzett a Transparency International, amely 1995-ben jelentette meg első **Korrupció Érzékelési Indexét** (Corruption Perception Index). Az azóta minden évben megjelentetett index az elmúlt években jelentős módszertani fejlesztéseken esett át, adatai 2012 óta évenként is összehasonlíthatóak. A 2014-es

felmérés alapjául 12 különféle – kormányzásra, üzleti környezetre vonatkozó – részindex (például a Freedom House Nations in Transit felmérése vagy a Világgazdasági Fórum Executive Opinion Survey felmérése) szolgál, ebből állnak össze az egyes országokra vonatkozó pontértékek, illetve az országok sorrendje. Az egyes országokat 1-től 100-ig terjedő skálán értékelik, ahol az előbbi a legkorruptabbat, míg az utóbbi a közélet korrupciótól való teljes mentességét jelenti. Magyarország 2014-ben a 47. helyen állt 54 ponttal.



Forrás: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

A TI Korrupció Érzékelési Indexének nagy előnye ugyanakkor nem elsősorban módszertanában rejlik, hanem abban, hogy egy nehezen megragadható társadalmi jelenséget tett mérhetővé és rangsorolhatóvá. Ezzel a fejlesztéssel a Transparency International a társadalom széles rétegei számára tette könnyebben értelmezhetővé a korrupció jelenségét, jelentős mértékben hozzájárulva a témáról folytatott társadalmi párbeszédhez.

A **Vesztegetési Index** (Bribe Payers Index) a megvesztegetésre vonatkozó felmérés, amely a világ 28 legnagyobb nemzetgazdaságát rangsorolja vállalataik külföldi üzleti tevékenysége során mutatott megvesztegetési hajlandóságuk szerint. Az országokat egy 1-től 5-ig terjedő skálán értékelik, amelyben az 1-es érték azt jelenti, hogy „soha” nem ad az adott cég üzleti tevékenysége során kenőpénzt, míg az 5-ös érték azt jelöli, hogy „mindig” él ezzel az eszközzel. Az ötös skálán elért eredményeket aztán egy 1-től 10-ig terjedő skálára konvertálják át. A legutóbbi, 2011-es felmérés szerint Mexikó (7.0), Kína (6.5) és Oroszország (6.1) az a három ország, amelyek üzleti kultúrájában leginkább

bevett eszköz a megvesztegetés. Magyarország nincs a felmérésben résztvevő országok között.

A **Globális Korrupciós Barométer** (Global Corruption Barometer) egy közvélemény-kutatáson alapuló felmérés, mely a világ több mint 60 országában méri, hogy az utca embere mennyire érzékeli és tapasztalja a korrupciót. Pontosabban a TI arra kíváncsi, hogy mennyire elterjedt a korrupció, valamint, hogy a kormányzat mennyire érintett a korrupcióban. A 2013-as felmérés során több mint 114 ezer embert kérdeztek meg a világ 107 országában. A legutóbbi felmérési időszakban számos kérdést fogalmaztak meg, például:

1. Az utóbbi két évben hogyan változott a korrupció szintje az Ön országában?
2. Az Ön megítélése szerint az korrupció mennyire befolyásolta a következő intézményeket (politikai pártok, országgyűlés, rendőrség, üzleti szféra, média, közintézmények, igazságszolgáltatás, NGO, egyházak, katonaság, oktatás/nevelés intézményei)?
3. Hogyan értékeli a jelenlegi kormány korrupció elleni küzdelmét?

A Magyarországon a válaszadók 62 százaléka úgy ítélte meg, hogy az utóbbi két évben növekedett a korrupció szintje. Az intézmények tekintetében a politikai pártokat tartják a korrupcióban leginkább érintetteknek (68%), amelyet az üzleti szféra (63%) és a törvényhozás (56%) követ. A Kormányzat antikorrupciós tevékenységét a magyar emberek több mint fele (48%) hatástalannak, míg 15 százalékuk hatásosnak ítélte meg.

## 2. Worldwide Governance Indicators (Világbank)

A Világbank 1996-tól folyamatosan publikálja a Kaufmann-féle módszer<sup>5</sup> alapuló kormányzásra vonatkozó indikátorait. A felmérés az egyes országok kormányzását 6 átfogó indikátorral jellemzi. Ezek az indikátorok a következők:

- Választási szabadság és elszámoltathatóság mutatója (Voice and Accountability)
- A kormányzat nem alkotmányos vagy erőszakos úton való megdöntési kockázatának mutatója (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)
- Kormányzati hatékonyság mutatója (Government Effectiveness)
- A kormányzati célkitűzések megvalósításának mutatója (Regulatory Quality)
- Törvények uralma mutatója (Rule of Law)

---

<sup>5</sup> Kaufmann-féle módszer: Egy vizsgálati alapú módszer, amelyben a kutatók különféle rendelkezésre álló vizsgálati (survey) adatok alapján hat irányítási indikátort állítanak össze. Mindegyik indikátor -2,5-től, +2,5 értékig terjedő skálán minősíti az adott országot. A skálán a -2,5 a legrosszabb, míg a +2,5 a legjobb érték. A korrupciós indikátor esetében ez azt jelenti, hogy az előbbinél a legmagasabb, míg az utóbbinál a legalacsonyabb a korrupció szintje.

- Korruptiók kontroll mutatója (Control of Corruption)

Témánk szempontjából a hatodik indikátor fontos, bár a korruptiók kockázatok tekintetében minden mutatónak kulcsszerepe van. A Világbank ezen érzékelési indikátora azt méri, hogy a közvélemény-kutatásban megkérdezett nagyszámú cég, állampolgár, szakértő miként látja az elitek közhatalom gyakorlását a korruptió szempontjából. Pontosabban fogalmazva milyen mértékben használják fel közhatalmat magánhaszon elérésére, kis- és nagy korruptióra vagy az állam elitek vagy magánérdek általi foglyul ejtésére (state capture).

Az idősorokat vizsgálva az tapasztalható, hogy a kormányzat teljesítménye 1996-tól 2013-ig visszaesést mutat és ugyanez tapasztalható a korruptiók kontrollt mutató részindex esetén is. A 0-tól 100-ig terjedő skálán ez utóbbi érték minősül a legjobbnak (vagyis ebben az esetben a közhatalmat egyáltalán nem gyakorolják magánérdek elérése érdekében). Magyarország az országok közötti rangsor alapján 65-ös értéket ért el.

### 3. GRECO – értékelési körök

A GRECO munkája ún. értékelési körökre tagolódik. A körök egy-egy előre meghatározott témára koncentrálnak: 2000-2002. között az első értékelési körben a korruptió elleni küzdelemben résztvevő nemzeti szervezetek függetlenségének, specializációjának és a rendelkezésre álló eszközeinek a vizsgálata állt a középpontban. A második értékelési körben, 2002. és 2006. között a figyelem a korruptió azonosításának, valamint a közigazgatási korruptió megelőzésének és felfedésének, illetve a jogi személyek (gazdasági társaságok) korrupt eljárásának a kérdésére összpontosult. A harmadik értékelési kör 2007. és 2011. között fókuszába a pártfinanszírozás problémaköre és a korruptióról szóló büntetőjogi egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása került. A negyedik értékelési kör kezdési időpontja pedig 2012. január 1. Ebben a büntetőjogi egyezmény rendelkezéseinek átültetése mellett a korruptió megelőzésére tett intézkedések célja a parlament tagjai, a bírák és az ügyészek jogállásának a felülvizsgálata.

A nyilvánosságra hozott értékelési jelentésekben a GRECO ajánlásokat fogalmaz meg a tagországok számára, valamint értékeli a kötelezettség-vállalások teljesítését.

Magyarország 1999-ben csatlakozott a GRECO-hoz. Az első értékelési kör 2001-ben zajlott le; mind az elfogadott értékelés, mind pedig az ajánlások teljesítésére vonatkozó jelentések nyilvánosak. A magyar fél 2007 márciusában egészítette ki ezt a jelentést, két a GRECO által tett és végre nem hajtott minősített ajánlással kapcsolatban. A második értékelési körből 2005-ben készült el az értékelés, erre Magyarország 2007 őszéig adott választ – többek között – a korruptióellenes cselekvési terv kidolgozásával, magatartási

kódex kidolgozása a közszférában dolgozók részére az etikus magatartás fejlesztése érdekében, valamint a bíróság ellenőrzési funkcióinak megerősítésével kapcsolatban.

A GRECO harmadik körös értékelés második megfelelőségi jelentésének elfogadására 2012 június 20-án került sor, ebben a GRECO számos ajánlást fogalmaztak meg a pártfinanszírozás átalakításával kapcsolatban, többek között a pártok könyvvitelére, a pártokhoz kötődő jogi személyek ellenőrzésére, az adományok elfogadására, valamint a pártok külső ellenőrzésének szigorítására vonatkozóan.

A GRECO értékelésének jelentőségét az is emeli, hogy az Európai Unió Bizottsága célul tűzte ki az Európai Unió tagságát a GRECO-ban, amely által biztosítható lenne az EU valamennyi tagállamára vonatkozó nemzetközi joganyag egységes kezelése és monitoringja, valamint az EU-s intézmények régóta szorgalmazott külső kontrollja.

#### **IV. rész: Egyes országok antikorrupciós gyakorlata**

Az egyes országok korrupció elleni tevékenységét alapvetően 3 megközelítési módba tudjuk besorolni. Ezek a szemléletmódok a következők:

- Represszió (büntetőjogi) alapú megközelítés (Pl.: Egyesült Királyság)
- Integritás (prevenció) alapú megközelítés (Pl.: Belgium, Szlovénia, Hollandia)
- Vegyes, az előző kettőt (prevenziót és repressziót) megközelítőleg azonos arányban alkalmazó szemléletmód (Pl.: Szingapúr, Lettország)

A következő részben az egyes országok gyakorlatának bemutatásán keresztül szemléltetjük az egyes megközelítési módok sajátosságait.

##### **1. Represszió alapú megközelítés**

A represszió alapú megközelítés leginkább Nyugat-Európában terjedt el, ezért is említik úgy a szakirodalomban, mint nyugat-európai modellt.

###### ***a. Egyesült Királyság – Jogintézmények a korrupció ellen***

A törvény szerint a minisztériumok és az állami intézmények felelőssége, hogy kidolgozzák a csalásellenes politikájukat. Ennek elősegítésére a kormány több új csalás elleni feladatkörrel rendelkező intézményt hozott létre. Ilyen intézmény a **Csalással Foglalkozó Stratégiai Hivatal**, amelynek feladata, hogy kidolgozzon egy, a csalások kockázatának csökkentésére, és az azok kezelésére tett intézkedések hatásosságának mérésére alkalmas nemzeti stratégiát.

Továbbá a törvény előírja a **Csalásokról Tájékoztató Nemzeti Központ és Hírszerzési Hivatal**, valamint a **Csalás Elleni Nemzeti Irányító Központ** felállítását

is. Az előbbi biztosítja a csalás elleni küzdelem megjelenítését a társadalom felé, míg az utóbbi funkciója az, hogy a rendőrségen belüli korrupciós tevékenységgel kapcsolatos információkat összegyűjtse és elemezze.

**Közéleti Standardok Bizottsága:** 1994-ben a független, nem-kormányzati bizottságot azzal a céllal hozták létre, hogy folyamatosan vizsgálja a közfunkciókat ellátók (miniszterek és tanácsadók, közhivatalnokok; a Parlament tagjai; az Európai Parlament angol tagjai; az országos hatáskörű szervek vezetői és alkalmazottai; valamint a helyi hatóságok vezetői és munkatársai) tevékenységét abból a szempontból, hogy megtartják-e a számukra előírt irányítási standardokat. A Bizottság tevékenységi körét 1997-ben a politikai pártok finanszírozásának értékelésére is kiterjesztették. A bizottság jelentéseket készít, és a hiányosságok kiküszöbölésére javaslatokat fogalmaz meg.

**A közérdekű bejelentők támogatása és védelme:** Az angol csalásellenes és antikorrupciós gyakorlatban jelentős szerepet töltenek be a tapasztalt szabálytalanságokkal kapcsolatos közérdekű bejelentések (whistleblowing), amelyet 1998 óta külön törvény ír elő. A közérdekű bejelentők védelmét a Public Concern at Work nevű önfinanszírozó nem-kormányzati szervezet látja el.

A közszektor számos intézménye a csalások ellen alkalmazni kezdte az **integrált stratégiai megközelítést**. A stratégia kialakításának az első lépcsőfoka, hogy az adott intézmény folyamatosan azonosítja és kezeli az esetében lehetséges csalással kapcsolatos kockázatokat. Második lépésben az adott intézmény statisztikai módszerek segítségével rangsorolja a tevékenységi területeit a veszélyeztetettség fokának megfelelően azért, hogy a rendelkezésére álló erőforrásokat a lehető legeredményesebben tudja felhasználni a védekezésben. A kockázatok azonosításának és kezelésüknek egyik szükséges előfeltétele a felelősök kijelölése intézményi szinten, akik hivatottak a stratégia kialakítására és az abban foglaltak megvalósítására. A csalás elleni küzdelem egyik legfontosabb része a hatékony belső ellenőrzés, amelyben a következő két aspektust kell érvényre juttatni: a.) a meglévő ellenőrzési rendszer folyamatos és rugalmas alkalmazása, b.) a csalások megelőzésére szolgáló rendszerek kialakításának szükségessége.

Amennyiben nem előzhető meg a csalás, akkor biztosítani kell a hatékony felderítést, kivizsgálást, valamint a bűncselekmény arányos szankcionálását. Biztosítani kell a bejelentésekhez szükséges csatornákat, amelyek garantálják az anonimitást. Folyamatosan vizsgálni kell a beérkező bejelentések számát, az elindított eljárások mennyiségét és azok eredményét.

## 2. Integritás (prevenció) alapú megközelítés

Hollandia mellett Belgium és Szlovénia korrupcióellenes küzdelmét jellemzi leginkább az integritás alapú megközelítés, ezért a következőkben röviden bemutatjuk az említett utóbbi két ország korrupcióellenes gyakorlatát.

### *a. Belgium*

Flandriában megindult a közigazgatás nagymértékű átalakítása, amely 13 területen hozott szerkezeti változást. Annak érdekében, hogy a reform elérje a célját a kormány létrehozta az **Integritási Ügyek Koordinátorának** feladatkörét. A koordinátornak az a feladata, hogy levezényelje az integritás irányítási politika beillesztését és elfogadását a közigazgatás rendszerébe.

A Koordinátor által indított projektek a képzésre, a csalások felderítésére, a veszélyeztetett funkciók (területek) azonosítására és integritási terv kidolgozására szolgáltak. A Koordinátor feladatait szoros partnerségben végzi a flamand kormány Belső Ellenőrzési Hivatalával az etikai és integritási terület erős és gyenge pontjainak elemzése érdekében; együttműködik a Flamand Ombudsmannel a közérdekű bejelentők vonatkozásában és a Közigazgatási Személyzeti Ügynökséggel.

A Koordinátor tevékenységének eredménye egyértelműen pozitívnak bizonyult. Az integritási területet érintően javultak az állami intézmények közötti kapcsolatok, intenzívebbé vált a megtett intézkedésekkel kapcsolatos információcsere, a flamand kormány nagyszámú munkaértekezletet és képzést szervezett, több kormányintézményben elkezdődött a korrupciós kockázatok elemzése, és megnőtt az érvényben lévő etikai kódexek száma, többek között etikai kódex készült a miniszteri kabinetek tisztviselői számára, továbbá az integritási eszközökkel foglalkozó számos kézikönyv publikálására került sor.

### *b. Szlovénia*

Szlovéniában az **intézményi integritási tervek** kidolgozását olyan eszköznek tekintik, amely az intézményi működés hiányosságainak tudatosítása, a veszélyeztetettségi területeinek feltárása alapján helyreállítja, javítja az intézmények integritását és így a korrupció megelőzésének stratégiai eszköze. A tervek kidolgozásának törvényi kereteit és gyakorlati jellemzőit a 2004-ben elfogadott, a korrupció megelőzéséről szóló törvény alakította ki. A terv céljai konkrétabban: a.) az intézményi rendszer veszélyeztetettségének elemzése; b.) az olyan kockázati területek értékelése, ahol fennáll a korrupció lehetősége; c.) az intézményi rendszer korrupció elleni védettségének növelése; d.) a foglalkoztatottak tudatossági szintjének emelése; e.) a prevenció folyamatos javítása, és f.) a foglalkoztatottak oktatása.



Az integritás tervezési folyamat négy fázisban történik: 1.) előkészítő fázis; 2.) a veszélyeztetett tevékenységek azonosítása; 3.) a meglévő védelmet nyújtó mechanizmusok kiértékelése, 4.) a korrupcióval szembeni ellenálló képesség növelése.

A Korrupció Megelőzésével Foglalkozó Bizottság egységes módszertant dolgozott ki a tervezés számára, és folyamatosan követi a tervek megvalósítását. A Bizottság irányelvei szerint az első terveket az intézményeknek két év alatt kellett kidolgozniuk, megjegyezve, hogy az erre a célra meghatározott időszak hosszúsága függött az intézmények nagyságától. Ezen időszak alatt az állami intézmények a kidolgozott terveket bemutatták a Bizottságnak, a végrehajtásra vonatkozó cselekvési programokkal együtt. Az eredményesnek bizonyult integritási terveket és végrehajtásukat az állami intézmények folyamatos tanulási tevékenységnek tekintik. A tervek összeállítása eleinte csak a korrupciós kockázatoknak leginkább kitett területekre fókuszált, majd azokat az intézmények fokozatosan kibővítették, hogy a tervek minden tevékenységet átfogjanak. Így a tervben elhatározott eredeti „biztonsági” intézkedések körét is folyamatosan értékelik és aktualizálják.

Az integritás tervezési gyakorlat mellett a nemzeti integritási rendszer működésének nyolc oszlopa – a politikai akarat, a közigazgatási reformok, a „watchdog” intézmények, a parlament, a közérdeklődés, az igazságszolgáltatás, a média és a magánszektor – között a „watchdog” intézmények részeként fontos szerepet játszik a *Szlovén Számvevőszék* is. Tevékenységének kiindulópontját az képezi, hogy az elszámoltathatóságot az átláthatóság függvényének tekinti, és szerepét abban látja, hogy a kormány bevételeinek és kiadásainak ellenőrzésén keresztül hozzájáruljon a jó kormányzás követelményeinek a megvalósulásához, és így elősegítse a fenntartható növekedést.

A számvevőszék e tevékenységében a csalás és korrupció megelőzésére fókuszál, amely akkor lehet eredményes, ha 1.) a számvevőszéki jelentések a nyilvánosság számára rendelkezésre állnak; 2.) a tett javaslatokat teljes körűen megvalósítják; 3.) az ellenőrzési programok kiválasztása kockázatelemzés alapján történik, és 4.) az ellenőrzést a számvevők széleskörű képzése alapozza meg.

A kockázatelemzés során azonosítják azokat a személyeket és szervezeti egységeket, amelyek nagy valószínűséggel csalást követnek el, azonosítják, illetve feltérképezik a megelőzést és védelmet nyújtó kontrollokat, értékelik azok hatásosságát és meghatározzák a védekezés lehetőségét azokkal a „maradék” csalási kockázatokkal kapcsolatban, amelyek a nem hatékony, illetve a nem létező kontrollok következtében állnak fenn. A kockázatelemzést a következő négy lépésben végzik el: 1.) a kockázati területek azonosítása; 2.) a kockázatot jelző indikátorok meghatározása minden kockázatnak kitett területen; 3.) az audit programok olyan kialakítása, hogy az ellenőrzés képes legyen a kockázatot jelző indikátorok tesztelésére, és 4.) a csalás létezésének tényleges megerősítése az alkalmazott indikátorok révén.

### 3. Vegyes megközelítési módot alkalmazó országok

#### *a. Szingapúr: Korrupt Gyakorlatokat Vizsgáló Hivatal*

Szingapúrban a **Korrupt Gyakorlatokat Vizsgáló Hivatal** (Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB) 1952-ben független antikorrupciós ügynökségként hozták létre. A Hivatal a Miniszterelnöki Hivatalnak közvetlenül alárendelt intézmény, annak vezetője a miniszterelnöknek köteles beszámolni. Feladata a korrupció vizsgálata és megelőzése a köz- és magánszektorban. Ennek érdekében a korrupciós esetekkel kapcsolatos panaszok fogadása és kivizsgálása; a megvesztegetés és a korrupciógyanús helyzetekben a köztisztviselők helytelen eljárásainak a feltárása; valamint a korrupció megelőzése érdekében a közigazgatási gyakorlatok és eljárások ellenőrzése.

A Hivatal tevékenységének jogi alapját a korrupció megelőzéséről szóló törvény teremtette meg. A korrupciós vizsgálatokra kapott felhatalmazás keretében rendelkezik azzal a jogkörrel is, hogy nyomozást indítson minden olyan jelentősebb bűncselekmény esetén, amit a korrupciós vizsgálatok során tártak fel. A Hivatal megelőzési tevékenységét oly módon végzi, hogy áttekinti és elemzi a korrupciógyanús állami intézmények munkamódszereit és eljárásait annak érdekében, hogy azonosítsa az adminisztratív eljárások gyenge pontjait, melyekkel kapcsolatban javaslatokat tesz az intézmények vezetőinek. A korrupció megelőzése céljából a Hivatal munkatársai előadások és szemináriumok rendszeres tartásával is segítik a köztisztviselők képzését.

A hivatali tevékenység keretét négy pillér: a hatékony végrehajtás, az antikorrupciós törvények, a bírói döntéshozatal és az adminisztráció alkotja. E keretet az 1959-ben történt függetlenné válás utáni első években alakították ki, melynek működését időnként megújították, például szélesebb jogkört adtak a nyomozóknak. Jelentős előrelépést jelentett a politikai elkötelezettségre való tekintet nélküliség gyakorlatának bevezetése is, ami lehetővé tette, hogy a Hivatal akár miniszterek és magas rangú köztisztviselők ellen is eljárást indítson.

#### *b. Lettország: Korruptió Megelőzésének és Leküzdésének Hivatala*

Lettországban a **Korruptió Megelőzésének és Leküzdésének Hivatala** (Corruption Prevention and Combating Bureau, KNAB) feladatkörében egyszerre kap helyet a megelőzés, az oktatás és a korrupcióval kapcsolatos kutatás. Tevékenységi köre a korrupciós bűncselekmények nyomozásától a közhivatalnokok ellenőrzésén, a politikai pártok finanszírozásán keresztül a korrupciós kockázatok oktatásáig terjed.

A Hivatal korrupció megelőzési és feltárási tevékenysége számára rendelkezésre állnak a politikai pártok pénzügyi tevékenységéről szóló beszámolók, amelyeket azzal a céllal elemez, hogy azok összhangban állnak-e a jogszabályokkal. Emellett vizsgálja a

társadalomtól érkezett, az összeférhetetlenséggel kapcsolatos bejelentéseket is, és indokolt esetben közigazgatási szankciókat állapít meg azon köztisztviselők számára, akik megsértették a közhivatalnokok összeférhetlenségének megelőzéséről szóló törvényt.

A Hivatal rendszeres képzési programokat is szervez a közhivatalnokok és a politikai pártok részére az összeférhetlenség, az etikai elvek és a politikai pártok finanszírozása tárgykörében. A képzési programok főbb moduljai a következők: a.) az összeférhetlenségi konfliktusok megelőzése és a köztisztviselők szakmai etikája; b.) az antikorrupciós tervek kidolgozása és a korrupciós kockázatok kiértékelése, valamint c.) a korrupció fogalma, formái.

A Hivatal feladatai közé tartozott annak a középtávú nemzeti korrupcióelleni programnak a kidolgozása is, amelyet a kormány 2004-ben fogadott el. A program végrehajtásának koordinálására és ellenőrzésére szintén kiterjedt a Hivatal hatásköre.

Ellenőrző kérdések:

*Ismertesse azokat a nemzetközi körülményeket, amelyek elősegítették a korrupció elleni nemzetközi egyezmények elfogadását!*

*Soroljon fel legalább három nemzetközi – akár kormányközi, akár NGO – szervezetet, amelyek kiemelt szerepet játszanak a korrupció elleni küzdelemben!*

*Ismertesse röviden az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének főbb pontjait!*

*Ismertesse röviden az OECD Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményét!*

*Sorolja fel azokat a korrupció típusokat, amelyekre az ET egyezményei és irányelvei kiterjednek!*

*Melyik nemzetközi szervezet tömöríti a számvevőszékeket, valamint hangolja össze a számvevőszékek antikorrupciós tevékenységét?*

*Sorolja fel az antikorrupciós szemléletmódokat, valamint mondjon egy példát mindegyikhez!*

*Ismertesse röviden egy szabadon választott ország antikorrupciós gyakorlatát!*

*Mutassa be Transparency International három legfontosabb mérőeszközét, valamint Magyarország értékelését*

*Ismertesse röviden a GRECO értékelési rendszerét!*