

Dr. Petrétei József*

A KORRUPCIÓ JELLEMZŐI ÉS AZ ELLENE VALÓ KÜZDELEM LEHETŐSÉGEI

Bevezetés

Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének preambulumában helytállóan rögzíti, hogy a *korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára*, aláássa a demokrácia intézményeit és elveit, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot.¹ A korrupció a *társadalom szöveteit hasítja fel*, mert behatol a politikai, gazdasági és társadalmi struktúrákba, intézményekbe, az emberek tudatába és mindennapi életébe, csorbitja az emberi jogokat, eltorzítja a jogalkotást és a jogalkalmazást. Szorosan összekapcsolódik a *bűnözés egyéb formáival*, különösen a szervezett és a gazdasági bűnözéssel, a kábítószer- és emberkereskedelemmel, a prostitúcióval és a pénzmosással, amelyek mára már nemzetközi méreteket öltöttek. Rögzíthető tehát, hogy napjainkra a *korrupció* sem ismer határokat, *globális jelenséggé vált*, és a nemzetközi kapcsolatok fejlődésével együtt alakul. Ma már nem csak az adott ország társadalmi rendszerének diszfunkcionális működését jelzi.

A korrupciónak *számos formája van*, ismert nemzeti és nemzetközi szinten, a köz- és magán-szektorban. Fogalmi megragadása mégis rendkívül nehéz. A korrupció leküzdése és visszaszorítása, a tiszta közélet megteremtése azonban mellőzhetetlen, mert az alkotmányos demokráciák jövőjének egyik legfontosabb kérdése. E hatalmas kihívás során *törekedni kell a korrupciós helyzetek felszámolására*, a társadalmi

tudatosság fejlesztésére, és a társadalom tagjainak érdekeltté tételére a korrupció megszüntetésében. Bár egyes vélemények szerint a korrupciót *soha nem lehet teljesen felszámolni*, de visszaszorítani és ellenőrzés alatt tartani igen. Ehhez azonban e jelenséget *fel kell ismerni*, az előidéző *okokat fel kell tárni*, illetőleg az államnak mindent el kell követnie, hogy a korrupció elleni küzdelem sikeres legyen.

Mivel a korrupció minden társadalmat és gazdaságot érintő, országokon átívelő jelenség, az *ellené való harcot nem lehet kizárólag nemzeti ügyként kezelni*. Egyfelől együtt kell működnie az állami szektornak, a civil szférának, a gazdaság és a magánszféra szereplőinek, másfelől nemzetközi szintű összefogásra is szükség van. A korrupció megelőzéséhez és felszámolásához minden részletre kiterjedő és *több tudományágat átfogó megközelítés* szükséges.

I. A korrupció fogalma és jellemzői

A korrupció fogalmilag *nehezen megragadható* jelenség, mert *rugalmas és dinamikus, stratégiai és technikai gyorsan alkalmazkodnak a változó körülményekhez és lehetőségekhez*. Ezért szokás a korrupciót *megfoghatatlan, ezerarcú*, a társadalmi kölcsönhatások szürke övezetében létező jelenségként is jelölni.² Bár a korrupció gyakorlatilag rendkívül régóta szerves része az emberi együttélésnek, de társadalmi beágyazottsága – adott kultúrán belül is – *időben változik*,

* igazságügy-miniszter

1 Vö. az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye (Meridai Egyezmény) kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXXIV. törvény.

jelentős átalakuláson megy keresztül. Ezért a korrupcióra vonatkozó meghatározások a kulturális, jogi, és egyéb tényezőknek, továbbá a probléma helyi megjelenési formájának megfelelően, országról országra módosulnak. A definíciók a meghatározó háttérétől és látászögétől, illetőleg a meghatározás céljától függően is változhatnak.³ A korrupció meghatározására vagy osztályozására irányuló – különböző célok által motivált – törekvések szerteágazó kritériumokon alapultak: így pl. erkölcsi megfontolásokon; a kérdéses magatartás vagy viselkedés leírásán; érdekkonfliktusokat, hivatali hatalommal való visszaéléseket, vagy a vezetői-közvetítői-kliensi viszonyból eredő visszaéléseket ábrázoló modelleken; az állami vagy magánszektor szereplőit (vagy érdekeit) érintő korrupció közötti különbségtételen; továbbá olyan tényezőkön, hogy az érintett személyek kapcsolatban állnak-e a szervezett bűnözéssel, vagy pedig az általuk elkövetett korrupció inkább ad hoc jellegű-e. A korrupció kiterjedhet pénzre vagy gazdasági előnyökre, hatalomra vagy befolyásra, sőt kevéssé kézzelfogható érdekekre is, és egyaránt előfordul az állami és a magánszektorban, a szabadpiaci és zárt gazdaságokban, valamint a demokratikus és antidemokratikus államokban és társadalmakban.⁴

A nyelvek többségében a korrupció sokféleségét és változékonyságát mutatja a rá vonatkozó kifejezések széles skálája. A magyar nyelvben például a sáp, a harács, a kenőpénz, a csúzópénz, a hálapénz, a jatt, a borralaló, a paraszolvenca, a protekció, a megvásárlás, a nepotizmus, a klientilizmus, az urambátyámkodás, a vesztegetés, a hivatali hatalommal való visszaélés, a befolyással üzérkedés stb. mind a korrupció különböző megjelenési formájának jelölésére szolgál. Bár a jogi szabályozás és a jogalkotási gyakorlat – a büntetni rendelés és szankcionálás – törekszik e változásokat követni, a korrupció közvélemény általi megítélése nem mindig esik egybe a jogi értékeléssel. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a korrupció fogalma sokszor bizonytalan, elmosódik, ami felismerését is megnehezíti.

1. A korrupció fogalmáról

A korrupció szó szerinti jelentése a latin *corrumpere* – *eltörni, összetörni* – igére vezethető vissza. Rendkívül találó kifejezés, mert a korrupció megtöri a törvényes rendet, megtöri a morális normákat, és végül megtöri az emberi személyiséget és a közösséget. Az emberi személyiséget torzító hatása arra vezethető vissza, hogy a korrupció hazugságra, színlelésre, rejtőzködéssre kényszerít, és azt eredményezi, hogy az egyén egyszerre két értékrend, két normarendszer szerint éljen. Így korlátozza az ember szabadságát, aláássa személyiségének autonómiáját, cinizmusra és cinkosságra készíti. Ennél is súlyosabb azonban a korrupciónak a társadalomra – mint közösségre – gyakorolt hatása. A korrupció ugyanis megtöri és szétzilálja a közösséget, mert – mint a társadalmi, gazdasági, politikai élet negatív szegmense – megzavarja, eltorzítja a közösségi együttélés szabályrendszerét:

- csökkenti a politikai, társadalmi, gazdasági rendszer átláthatóságát és ellenőrizhetőségét, ezáltal veszélyezteti az adott állam kormányozhatóságát, akadályozza, torzítja a demokratikus intézmények működését,
- eltorzítja a piac, és általában a gazdaság működését, aláássa a versenyszellemet, csökkenti a teljesítményeket, a kiszámíthatóságot, így bizonytalanságban tartja az embereket, ami szorongással tölti el őket,
- gyengíti az emberek törvénytisztelőt és társadalmi felelősségérzetét, csökkenti az emberek egymás iránti bizalmát, szolidaritását, aláássa az emberek hitét a társadalmi igazságosságban, az adott társadalmi rendben és az ország vezetésében.

A korrupció fogalmának számos meghatározása ismert, de általánosan elfogadott definíciója – éppen a jelenség megfoghatatlansága, ezerarcú sajátossága következtében – nincs. A jelenség okának, mibenlétének és társadalmi hatásának tekintetében egyaránt az elméleti pluralizmus uralkodik, ami számos okra vezethető vissza:⁵

2 Vö. Hankiss Elemér: A korrupció jelensége. In: Korrupció Magyarországon (Szerk. Csefkó F. – Horváth Cs.) Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, PTE ÁJK, Pécs, 2001. 13. o.

3 Vö. P. Langseth: Az integritás kiépítése a korrupcióellenes küzdelemben. In: Nemzeti konferencia a tisztább közéletért. Budapest, 2003. március 20-21. Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalának és a Miniszterelnöki Hivatal Közpénzügyi Államtitkárságának közös szervezésében. (Szerk. Keller L. – P. Langseth) 24. o.

4 Langseth: i.m. 23. o.

5 Vö. Gulyás Gyula: A politikai korrupcióról. In: Politikai korrupció (Szerk. uő.) Aula Kiadó, Budapest, 2004. 7. o.

- A korrupció *többfajta társadalomtudományi* – etikai, jogi, politológiai, szociológiai, közgazdaságtani, kulturális antropológiai – *perspektívából közelíthető meg*, de az egyik tudományos nyelvről nehéz a másikra lefordítani ugyanannak a jelenségnek a különböző aspektusait és az elért eredményeket.
- A korrupció „egységes” fogalmának és globális elméletének kidolgozását nehezíti az a tény, hogy az egyes *kultúrákon belül eltérően vetődik fel a korrupció okának*, társadalmi következményeinek, illetőleg a jelenség megítélésének és értékelésének kérdése.
- A jelenség értelmezésében és osztályozásában problémát okoz, hogy a korrupció az *állami-politikai élet valamennyi színterén*, valamennyi szereplőjével és ezek valamennyi *tevékenységével kapcsolatban megjelenhet*. A nehézséget itt az okozza, hogy ezek a színterek, pozíciók és tevékenységek bizonyos értelemben összemérhetetlenek egymással, mert eltérő szabályoknak, szerepeknek és funkcióknak engedelmessé válnak.
- Nehézséget jelent az is, hogy a korrupció fogalmán belül a *leíró és az értékelő aspektusok* között nehéz egyértelmű kapcsolatot találni. Bár intuitíve tudható, hogy mi számít korrupciós cselekedetnek, de bizonytalanságot okoz, hogy milyen norma alapján ítélnék adott jelenséget korrupciónak vagy nem korrupciónak.

Mindezek előrebocsátása mellett célszerűnek látszik kísérletet tenni a korrupció fogalmának meghatározására. *Általános értelemben* a korrupció *áruba bocsátott* – különösen hivatali – *döntési kompetencia* magánnyereség elérése céljából. *Lényege szerint* a korrupció az *uralkodó* – a javak elosztását irányító – *szabályrendszer megszegése*, amely a személyes nyereség megszerzését célozza. Olyan *cselekvésmód*, amelynek során:

- adott *közhivatalnok*, illetve más közjavakat, vagy közszolgáltatásokat elosztó személy

- *megszegi* a közjavak elosztásának vagy a közszolgáltatások szervezésének azokat a *szabályait*, amelyek végrehajtásáért ő a felelős,
- *valamely ügyfél kedvéért*, aki *megjutalmazza* őt a szabályszegés elkövetéséért.⁶

A *korrupciót* szokás *jogilag* is meghatározni. A *jogi definíció* mellett szól világossága és operacionálizálhatósága, ellene viszont az, hogy e meghatározás egyszerre túl szűk és túl tág: nem minden jogellenes cselekvés szükségképpen korrupciós, és nem minden korrupciós cselekvés szükségképpen illegális.⁷ Ennek ellenére a korrupció jogi fogalmának meghatározása a büntetőjogban mellőzhetetlen, mert ez az egyik hatékony eszköz a jelenség visszaszorítására. A büntetőjogban a *közélet tisztaságával kapcsolatos bűncselekmények* – általában a hivatali, illetőleg a gazdasági vesztegetés, valamint a befolyással való üzérkedés – azok a törvényi tényállások, amelyek büntetni rendelik a korrupciós magatartásokat.

2. A korrupció jellemzői

A korrupciót gyakran olyan *társadalmi csapdaként* írják le, amely minden belépőnek egyéni hasznot ígér, ezért számos tisztességes embert is megkísért és magához láncol. A korrupció azonban attól minősül csapdának, hogy minél többen vesznek benne részt, annál inkább növekszik a társadalmi kár, olyannyira, hogy végül mindenki rosszul jár.⁸ Így az embereket bizonytalanságban tartja, nem tudják, hogyan viszonyuljanak hozzá. Ez azt eredményezi, hogy a korrupciót egyszerre veszi körül felháborodás és közöny.

Bizonyos *korokban és történelmi szituációkban* vannak olyan körülmények, amelyek *különösen kedvezőek a nagymértékű korrupció keletkezésének és terjedésének*. Ilyenek tekinthetők a következők:⁹

- a merev, tekintélyuralmi rendszerek, amelyek már elérték a hanyatlási korszakukat,
- az „eredeti tőkefelhalmozás” és „vadkapitalizmus” időszaka, különösen, amikor a közja-

6 Ahogy Hankiss Elemér megjegyzi, ez a meghatározás sem hibátlan, nem elég átfogó vagy elég pontos, mert az elemei mindegyike vitatható. Pl. nem csak közhivatalnokok korrumpálhatóak, és a korrupcióval érintett tételek nem csak közjavak és közszolgáltatások lehetnek. „Egy cselekedet akkor is lehet korrupciós, ha a cselekvő személy nem részesül semmilyen jutalmazásban. De a korrupció legtöbb megjelenési formájának meghatározására ez a fogalmazás elegendő lehet, hiszen közöttük találhatók a társadalmilag legártalmasabbak, így elfogadhatónak tűnik a használata.” Hankiss: i.m. 14. o.

7 „...a jog nem lehet a politikai cselekvések helyessége vagy helytelensége megítélésének abszolút vonatkoztatási kerete, mert a törvény maga is lehet fölösleges, rossz vagy egyenesen embertelen, amely szembenáll az emberiség évezredek erkölcsi hagyományával, a 'természetjoggal' vagy az erkölccsel.” Gulyás: i.m. 12. o.

8 Vö. Hankiss: i.m. 19. o.

9 Vö. Hankiss: i.m. 15. o.

- vak és közszolgáltatások gyors privatizálásra kerülnek,
- az olyan társadalmak, amelyekben az uralkodó elit és a közhivatalnokok testülete nem érez semmilyen szolidaritást az általa irányított társadalommal szemben,
 - a csődbe jutott országok, amelyeknek vezetői a végső összeomlás előtt eltulajdonítják az ország maradék vagyonát,
 - az átalakulási folyamatban lévő társadalmak, amelyekben a régi szabályok már nem működnek, és az újak még nem kristályosodtak ki,
 - az új – kialakulóban lévő – piacgazdaságok, ahol a szabad piac gondolata, ideológiája és mítosza olyan erős, hogy bármiféle társadalmi ellenőrzést anakronisztikusnak és feleslegesnek minősítenek,
 - az átalakuló, vagy „hibrid társadalmak”, amelyekben számos „rendezési elv” működik egymás mellett: heterogén intézmények, szabályozások és szervezeti elvek léteznek egyszerre, és kölcsönhatásuk még nincs szabályozva.

Ha adott országban elburjánzik a korrupció, akkor az emberek jelentős hányada előbb-utóbb eltompul, közönyössé, vagy – belekeveredve a korrupciós gyakorlatba – cinkossá válik. Olyan *társadalmi összjáték* alakul ki, amelyben mindenki megbocsátja mindenki másnak azt, amit kellenül ugyan, de mindannyian megtesznek. A korrupció bizonyos mértékben *vonzó* is lehet az emberek számára, mert *játéknak* tekinthetik.¹⁰ Az adóterhek súlya, a bürokrácia túlburjánzása miatt az amúgy tisztességes polgár számára is csábítóvá válhat az a gondolat, hogy valamilyen módon kijátssza a hatóságokat, és kihasználjon néhány többé-kevésbé ártatlan kiskaput. Sőt, ennek a játéknak még néhány szabálya is van arra nézve, hogyan kell a szabályokat megszegni: úgy, mint a játékba, a korrupcióba is szabadon be lehet szállni, önkéntes, nem jár erőszakkal. Bár a korrupció is jár némi kockázattal, de lehetőséget ad a színlelésre és szerepjátszásra: amikor az ember megveszteget valakit, mindketten úgy tesznek, mintha nem történe semmi különös; mindketten játsszák a tisztas polgár szerepét.

A korrupció a legtöbb esetben *kétirányú tranzakcióként* – sajátos cserefolyamatként – írható le, mivel operatív módon általában mindig két személy, csoport vagy intézmény között jön létre, így a benne részt vevők egyidejűleg korrumpáló és korrumpáltak. A korrupció nem egyszerűen jogsértő, közjót károsító, társadalmilag helytelenített magatartás, és nem is csak hatalommal való visszaélés, hanem egyének, csoportok vagy intézmények közötti olyan cserekapcsolat (tranzakció) – javak és személyek (csoportok) mozgása, amelynek négy eleme van:

- a korrumpáló, az illegitim ügylet kezdeményezője,
- a korrumpált, a kétes tevékenység elfogadója,
- a korrumpáló által felajánlott megvesztegetési díj és
- a korrumpált által elfogadott előny.¹¹

A korrupciós cselekedetek általában nem elszigetelt esetek, hanem egy rendszer részei. Ebből következik az is, hogy *a korrupció korrupciót szül*, és az ellene való küzdelem – a korrumpáló és a korrumpált érdekazonossága miatt – rendkívül megnehezül. Ha a korrupciót, mint jelenségek összességét fogják fel, akkor a korrupció megértéséhez nem csak az egyes jelenségeket kell megérteni, hanem azt is, hogy hogyan függenek ezek össze egymással. Ez az általános megértés kulcsfontosságú a hatékony ellenőrzési stratégiák kifejlesztéséhez.¹²

A korrupció kapcsán szokás megkülönböztetni az ún. „nagy” és a „kis” korrupciót.¹³ A „nagy” korrupció az az eset, amikor a korrupció átfogja az ország államszervezetének legmagasabb szintjeit, és ezzel a kormányzás, a jogrendszer és a gazdasági stabilitás iránti bizalom széles körű csorbításához vezet. A „kis” korrupció történhet nagyon kis pénzüsszegekkel, csekély szívességek teljesítésével azok által, akik kedvezményes elbánást, vagy barátok, rokonok kisebb jelentőségű munkakörben való alkalmazását kérik. A „nagy” és a „kis” korrupció között a legnagyobb különbség az, hogy az előbbi az államszervezet központi funkcióinak romlásához és torzulásához vezet, míg az utóbbi a megalapozott kormányzás és társadalmi rendszer kontex-

10 Vö. Hankiss: i.m. 21. o.

11 A kicsereendő javak lehetnek anyagi jóságok (árúk, pénz, fizetésemelés, prémium), szolgáltatások, engedélyek, kedvezmények, pozíciók (állások, kinevezések), magatartásformák (engedelmeskedés, lojalitás, politikai szavazat). Gulyás: i.m. 19-20. o.

12 Langseth: i.m. 25. o.

13 P. Langseth: A korrupció meghatározása. In: Nemzeti konferencia a tisztább közéletért. 44. o.

tusában fejeződik ki és ott lelhető fel.¹⁴ E különbségtétel azonban nem jelenti azt, hogy csak a „nagy” korrupció ellen kell fellépni, mert a korrupció bármely formája rendkívül káros hatást gyakorol a társadalmi együttélésre. A megkülönböztetés pusztán arra utal, hogy a korrupció milyen fokú az adott államban. A korrupció egyes formái ártalmasabbnak tűnnek, mint mások, de ez aligha tekinthető abszolút meghatározónak, mivel a korrupció formáinak súlyossága az érintett társadalom erős és gyenge oldalainak megfelelően változik. Ezért a hatékony korrupcióellenes stratégiák kidolgozásához létfontosságú tekintetbe venni a korrupció különböző formáinak kontextusát és körülményeit.¹⁵

II. A korrupció elleni harc célja és eszközei

1. A korrupció elleni harc célja

A korrupció elleni küzdelem hatékonysága érdekében olyan *közgondolkodás kialakítása* szükséges, amelyben a korrupció elítélt jelenséggé válik, és amelyben az ezt elkövető egyén nem kaphat felmentést. Ehhez viszont olyan társadalmi közmegegyezést kell teremteni, amely támogatja a szabályozó joganyagot, az alkalmazott intézkedéseket, és amely mozgósítja az emberek többségét, hogy aktívan vegyenek részt a korrupció elleni küzdelemben. Ugyanakkor tekintettel kell lenni arra a sajátosságra, hogy *a korrupció elleni harc maga is táplálhatja a korrupciót*.¹⁶ A korrupcióval való megalapozatlan foglalkozás túlreagálást okozhat, mert általánosságának mítosza és félelme tovább ronthatja a közintézmények iránti társadalmi bizalmat, és akadályozhatja a korrupció elleni hatékony küzdelmet. Az ilyen közvélekedés kialakulása mintegy *önbeteljesítő jóslattá* válik, mert az emberek elvesztik a reményt, hogy a korrupció megfékezhető, következőképpen kevésbé lesznek hajlandók és képesek arra, hogy küzdjenek a kor-

rupció felszámolásáért. Ezért fontos, hogy megkülönböztessék a korrupció tényeit és a korrupcióról mondott véleményeket. A korrupció tényei is többfélék, részben bizonyítottak, dokumentáltak, más részük azonban nem bizonyított, hanem csak tényállások tárgya. A vélemények is nagyon erősen különböznek aszerint, hogy a politika, a gazdaság szereplői részéről, vagy a közemberek részéről fogalmazódnak meg, továbbá hogy tapasztalati tények szolgálnak-e alapul hozzájuk, vagy csak általános vélekedés fogalmazódik meg bennük.¹⁷

A korrupció megszállott üldözése veszélyeztetheti a demokratikus rendet és a szabadságjogokat, mert arra ösztönöz, hogy olyan eszközöket és technikákat alkalmazzanak, amelyek e harc hatékonyságát ígérik, de az alapvető jogok felesleges csorbításával járnak. Ezért a jogállamban nem lehet a jogállamisággal ellentétes eszközöket alkalmazni a korrupció visszaszorítása érdekében, még akkor sem, ha látszólag ezek hatékony és sikeres megoldással kecsegtetnek. *A korrupció* ugyanis nem tartozik a programozható és jól strukturált problémák közé, így *felszámolása sem teszi lehetővé egyszerű eszközök alkalmazását*. Nem lehet elvárni olyan kampányszerű projekteket és intézkedéseket, amelyek megvalósítása után lezárt, megoldott helyzetről lehetne beszámolni. Mivel a korrupció gyorsan alkalmazkodik a változásokhoz,¹⁸ illetőleg a vele szemben alkalmazott eszközökhöz, ezért *folyamatos küzdelemre kell készülni*, ami időigényes és költséges. A korrupció megfékezése újabb és újabb célok meghatározását feltételezi. Ez mellőzhetetlenné teszi a korrupciós folyamatok állandó megfigyelését és elemzését, a védekezési stratégiák rugalmas és megalapozott módosításait.

A korrupció csökkentéséhez *integrált, hosszú távú, országos, nemzetközi és fenntartható erőfeszítések és reformok széles körére* van szükség. Az államnak, a magánszektornak és a nyilvánosságnak közös erővel olyan teljesítménymércéket kell meghatároznia, fenntartania és támogatnia,

14 Uo.

15 Langseth: Az integritás kiépítése... 26. o.

16 Ha például a média – bár felületesen, de – minden nap foglalkozik a korrupcióval, ha tele van a korrupcióról szóló felület, nem kellően megalapozott hírekkel, akkor az emberek olyannyira telítődhetnek, hogy úgy érzik, teljesen romlott és korrump országban élnek. Vö. Hankiss: i.m. 21. o.

17 Wintermantel István: Gallup-kutatások a korrupcióról. In: Nemzeti konferencia a tisztább közéletért. 49. o.

18 Magyarországon például a nagytömegű privatizáció lecsengésével a korrupció gyorsan átvonult más területekre, többek között a közbeszerzésekre.

amelyek a szolgáltatások időbeli pontosságán, költségén, biztosítottságán és minőségén túl magukban foglalják a tisztességes magatartást, az átláthatóságot, a számadásra kötelezhetőséget és az etikus magatartást is.¹⁹

2. A korrupció elleni harc eszközei

A korrupció elleni küzdelem előfeltétele, hogy a *kormányzat elkötelezett legyen* a korrupció felszámolásában és visszaszorításában, vagyis legyen meg a politikai akarat és képesség ahhoz, hogy e szándéknak érvényt szerezzenek. Ehhez mellőzhetetlen a hatékony, összehangolt *korrupcióellenes stratégia* kidolgozása és következetes végrehajtása, illetőleg ez alapján a folyamatos felülvizsgálat és módosítás, ami a korrupció gyors változásaihoz képes igazodni. A stratégiának számot kell vetnie a korrupciót megkönnyítő körülményekkel, így különösen a bekövetkezett visszaélések tapasztalataival, az előidéző okokkal, az érzékelhető társadalmi hatásaival és továbbélő jelenségeivel, majd ezek alapján világos, a polgárok elvárásait tükröző intézkedésekkel arra kell törekedni, hogy minél átláthatóbb, számon kérhetőbb legyen mind a gazdasági, mind az állami, mind pedig a közvéleményt formáló tényezők működése. Ennek a stratégiának elő kell segítenie a jogállamiság érvényesülését, a köztulajdon és a közpénzek felhasználásának helyes kezelését, biztosítania szükséges az átláthatóság, a beszámoltathatóság, és a felelősség érvényesítését. A korrupció visszaszorítása érdekében a legfontosabb teendő a társadalmi-gazdasági élet jogi és intézményi kereteinek a kor követelményeihez igazodó kialakítása és állandó korszerűsítése.²⁰ Az államnak ésszerűséget, gyakorlatiasságot és időtállóságot kell tanúsítania jogszabályaiban és intézkedéseiben, szakszerűséget és fegyelmezettséget intézményei munkájában, következetességet és határozottságot a kötelezettségek számonkérésében.²¹ Mivel a kor-

rupció elleni harc nem csak állami feladat, ezért a *jogi eszközök* és a *közigazgatási intézkedések* alkalmasságának folyamatos értékelése mellett elengedhetetlen a *társadalmi részvétel biztosítása*, az állami, az önkormányzati, a civil szféra, illetőleg a *nemzetközi szervezetek közötti együttműködés* kiépítése és működtetése. A korrupció legalább olyan mértékben társadalmi, szociológiai, szociálpszichológiai jelenség, mint amilyen mértékben gazdasági, politikai, közigazgatási, joggyakorlatbeli kérdés. Ezért az ellene való harc *eszközei* is *csak differenciáltak*, egymás hatékonyságát fokozóak lehetnek.

A korrupcióellenes programok általában több területre koncentrálnak, amelyekkel kapcsolatosan különösen az alábbi ajánlások fogalmazhatók meg.²²

a) A jogalkotást és a jogrendszer érintő intézkedések²³

A korrupciós visszaéléseket lehetővé tévő helyzetek felszámolása az átgondolt, ellentmondásmentes jogi szabályozás megteremtését és a jogbiztonság érvényesülését feltételezi. Ez csak akkor valósulhat meg, ha a jogrendszer konzisztenciája érvényesül, a jogszabályok egyértelmű szabályozási tartalommal rendelkeznek, a jogalkotási folyamat átlátható és nyitott, a jogszabályok végrehajthatóak és betarthatóak. Ehhez olyan jogszabályalkotás szükséges, amely hatásvizsgálatokon alapul. A hatásvizsgálatok a *jogalkotás társadalomtudományi megalapozását* jelentik. A szabályozás előkészítését a szükséges megalapozó kutatások és egységes módszertan szerinti *hatásvizsgálati elemzések* alapján kell elvégezni.

A korrupció visszaszorítása érdekében *konkrét jogalkotási feladatok* is megfogalmazhatók, amelyek elsősorban a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, transzparenszé tételével és ellenőrzésével függenek össze. Ezek lényege az alábbiakban foglalhatók össze:

19 Langseth: Az integritás kiépítése... 28. o.

20 „Mind magasabb szinten kell megfelelni annak az alapvető követelménynek, hogy az állam – polgáraival, a gazdasági és a társadalmi élet résztvevőivel és eseményeivel kapcsolatos – szerepvállalása következetes és kiszámítható legyen.” Kovács Árpád: Az Állami Számvevőszék és a korrupció. In: Korrupció Magyarországon. 61. o.

21 Vö. Kovács: i.m. 61. o.

22 Magyarországon a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról az 1023/2001 (III. 14.) Korm. határozat rendelkezik. A megszületése óta eltelt időben több eleme is megvalósult.

23 Vö. Kránitz Mariann: A korrupcióról. In: Korrupció elleni küzdelem. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2006. 25-26. o., továbbá az 1023/2001 (III. 14.) Korm. határozat, valamint az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXXIV. törvény.

- Olyan *összeférhetlenségi* szabályokat szükséges alkotni, amelyek a parlamenti és az önkormányzati képviselőknél, továbbá a polgármestereknél biztosíthatják, hogy a tág értelemben vett állami szférában gazdasági tevékenységet egyáltalán ne végezhesenek. Ehhez igazodóan is olyan vagyonevellési szabályokat szükséges kialakítani, amelyek elszámoltathatóvá teszik a tisztség betöltése alatti vagyongyarapodást. Erre természetesen megfelelő kontrollmechanizmust is ki kell építeni.
- A *parlamenti képviselők* esetében a *mentelmi jog* ne érvényesülhessen a közváddal üldözendő köztörvényes bűncselekményeknél, a képviselő által elkövetett bűncselekmény elévülési idejébe pedig ne számíthassák be azt az időt, amíg az illető mandátummal rendelkezik.
- Átláthatóvá és ellenőrizhetővé kell tenni a *politikai pártok finanszírozásának szabályait*, biztosítani kell, hogy a pártok bevételei és kiadásai kontrollálhatók legyenek.²⁴ Ennek érdekében pontosan meg kell határozni a pártok bevételeinek forrását, a gazdálkodásukra vonatkozó szabályoknál pedig olyan garanciákat indokolt felállítani, amelyek a pártok pénzfelhasználásának szigorú számon kérhetőségét eredményezi. Ezért szigorú számviteli és könyvvizsgálói eljárásokat szükséges előírni. Meg kell szüntetni, hogy a pártok működéséhez bizonytalan eredetű támogatások kapcsolódhassanak, vagy közpénzeket pártcélokra térítsenek el. Különös hangsúlyt indokolt helyezni a választási kampány finanszírozásával összefüggő kérdésekre. Ellenőrizhetővé és olcsóbbá kell tenni a választási kampányt, mert ez csökkenti a korrupció veszélyét. A kampány elhúzódása rendkívüli mértékben megnöveli annak költségeit, és azzal a veszéllyel jár, hogy a pártok olyan ellenőrizetlen pénzügyi támogatásokat vesznek igénybe, amelyek „visszafizetése” kormányzásuk során közpénzekből történik.
- Szabályozni szükséges a *lobbitevékenységet*, vagyis a megbízás alapján folytatott érdekérvényesítést, ami lehetővé teszi egyrészt a jogalkotás és a jogalkalmazás legális és illegális befolyásolásának megkülönböztetését, másrészt hozzájárul a döntési mechanizmu-

- sok átláthatóvá és ellenőrizhetővé tételéhez: megismerhető lesz, hogy milyen érdekek és ellenérdekek jelennek meg a folyamatban, és milyen irányba befolyásolják a döntéseket, illetőleg milyen feltételek és körülmények között engedhető meg ennek folytatása. Ha a lobbitevékenység korlátait nem jelöli ki törvény, akkor a lobbierdekek érvényre juttatásának eszközei között megjelenhetnek korrupciós praktikák is. Olyan rendszer kialakítására kell tehát törekedni, amely biztosítja a jogszabályok előkészítéséért felelős szervek, a jogalkotók, valamint a jogalkotás folyamatában a szabályozás tárgya szerint érintett és érdekelt szervezetek kapcsolatának áttekinthetőségét. Egyidejűleg törekedni kell olyan rendszer kialakítására, amely biztosítja, hogy a parlament munkájában is áttekinthetővé váljon a különböző érdekeknek a képviselők felé történő érvényesítési rendje.
- A *közbeszerzések* esetében olyan módon kell megalkotni, illetőleg szigorítani a törvényt, hogy a közbeszerzések során érvényesüljön az átláthatóság, a versenyeztetés, és objektív döntéshozatali kritériumok alapján szülessen meg nyertes kiválasztása. További feltétel, hogy a közbeszerzési eljárásokban kötött szerződésekre vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettség egyértelmű legyen, az indokolatlan szerződésmódosítások esetére jogkövetkezményeket állapítson meg, és a közbeszerzési eljárások eredményéről közzétett adatokat elemezni és ellenőrizni lehessen. Csak ez biztosíthatja a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, nyilvánosságát és hatékony kontrollját.
 - A *piaci viszonyokat normalizálni* kell, ehhez megfelelő törvényi szabályozás szükséges. A társasági törvényt, a cégtörvényt, a felszámolásokról szóló törvényt folyamatosan a változó gazdasági feltételekhez kell igazítani. Nem túlszabályozott, de jogszabályokkal kellően körülhatárolt piaci viszonyokat kell teremteni. A korrupció gyengíti a versenyt, csökkenti a gazdasági hatékonyságot, rontja a fejlesztési kilátásokat. Ugyanakkor az egészséges verseny kiszűri a tisztességtelen eszközöket alkalmazó résztvevőket. Ezért a *versenyszabályokat* úgy kell átalakítani, hogy eljárást

24 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a politikai pártok finanszírozására és a választási kampányokra vonatkozó korrupcióellenes ajánlásában foglaltakat be kell építeni a szabályozásba.

- lehesen indítani, ha árkartellre vagy egyéb tisztességtelen eljárásra lehet következtetni.
- Olyan *adótörvényeket* indokolt alkotni, amelyek egyfelől kiszámíthatóak, nem bonyolultak, nem ösztönöznek az adókikerülésre, másfelől lehetővé teszik a tisztázatlan eredetű pénzek kiszűrését, és csökkentik, megszüntetik az ilyen pénzeszközök felhalmozódásának, illetőleg korrupciós célú felhasználásának lehetőségét. Kerülni kell ugyanakkor a periodikusan visszatérő alapvető módosításokat, mert ez önmagában jogbizonytalanságot eredményez. A jövedéki termékek esetében megszüntetendő az azonos termékkörökre vonatkozó eltérő adószabályozás.
 - A korrupció szempontjából a *közigazgatásban* a legfrekvenciáltabb ügyfajták az engedélyezések, a támogatások, a kedvezmények, a soronkívüliség, a felmentések, így ezek esetében a jogi szabályozásnak csökkentenie kell a közigazgatási szervek diszkrecionális döntéshozatali lehetőségeit, illetőleg ahol ennek szükségszerűen meg kell maradnia, ott olyanak kell lennie, amely a feltételek pontosításával minimalizálhatja a korrupció lehetőségét.
 - Fontos, hogy az egyének milyen mértékben és módon követhetik nyomon az állami szervek tevékenységét, vagyis mennyire átlátható az államélet, és hogyan funkcionál a nyilvánosság. Ezért az *adatkezelés* területén egyrészt szűkítendő az üzleti titokként kezelt adatok köre, különösen a közvagyonnal történő gazdálkodással összefüggésben, másrészt szélesíteni szükséges a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségeit, mert ez növeli az állami tevékenység transzparenciáját. Erre tekintettel kiterjesztendő azoknak az *adatoknak* a köre, amelyeket az államnak kötelező közzé tennie, illetőleg ezek megismerésének hatékonyságát szükséges növelnie.²⁵ A törvényi szabályozásnak a joghézagok megszüntetése mellett egyértelművé kell tennie, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség kikre és milyen adatokra terjed ki. Az állam- és szolgálati titokról szóló törvény kapcsán egyértelműsíteni szükséges, hogy ha a titokká minősítés feltételei nem állnak fenn, akkor semmi sem indokolja ezeknek az adatoknak az elzárását a nyilvánosság elől.
- A korrupció visszaszorítása érdekében olyan *büntetőjogi tényállások* és kapcsolódó *eljárási szabályok* alkotandók, amelyek hatékony bűnüldözői fellépést tesznek lehetővé. Ezek közé sorolható a korrupciós cselekmények büntetési tételeinek emelése, bár megjegyzendő, hogy a szigorú szankciók önmagukban nem elegendők. A büntetések szerepét tehát sem alá-, sem pedig túlbecsülni nem szabad. Indokolt szankcionálhatóvá tenni a korrupciós bűncselekményekre vonatkozó *feljelentési kötelezettség* elmulasztását. A korrupciós ügyekben – mellékbüntetésként – alkalmazni kell a *köztisztaságtól való eltiltást*, és szóba jöhet a jogi személy büntetőjogi felelősségének megállapíthatósága, illetőleg cégek megszüntetése, működésének felfüggesztése vagy felügyeleti ellenőrzés alá vonása is. A *szervezett bűnözés* során szerzett tisztázatlan eredetű vagyron elvonhatóságát is meg kell teremteni. Meg kell alkotni a *pénzmosás* megakadályozására vonatkozó rendelkezéseket, amelyek több jogágot is érintenek.
 - A büntetőjogi szankciók mellett megfelelő polgári jogi, közigazgatási és munkajogi jogkövetkezményeket is szükséges előírni.
- A konkrét jogalkotási lépések mellett elengedhetetlen a hatályos joganyag folyamatos átvilágítása és egyszerűsítése, ami hozzájárulhat a jogi kiskapuk feltárásához és megszüntetéséhez, a rossz jogszabályok kiszűréséhez. A jogegyszerűsítés a *hatályos jogszabálytömeg karbantartását* – folyamatos *felülvizsgálatát* és az elavult jogszabályok *deregulálását* – jelenti. Ha valamely *jogszabály* – vagy ennek rendelkezése – *idő előtt elavul* vagy más módon *korszerűtlenné válik*, azoktól a *hatályos jogrendszer* időről-időre *meg kell tisztítani*. A dereguláció segít a jogi útvesztők, a felesleges eljárási cselekmények felszámolásában. A dereguláció mellett a jogszabályok olyan módosítására van szükség, amely lehetővé teszi a korrupciós lehetőségeket teremtő jogszabályi rendelkezések megváltoztatását.
- Fontos jogelv, hogy a jog ismeretének hiánya senkit sem mentesít a jogi kötelezettség alól. Senkitől sem várható el azonban az, hogy olyan jogszabályt kövessen, amelyet nem, vagy csak rendkívül körülményesen képes megismerni. A jogszabályokat mindenki számára könnyen elér-

25 Magyarországon ezt az adatvédelmi törvény mellett az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény biztosítja.

hetővé és ingyenesen hozzáférhetővé kell tenni. Ha a jogszabályok nem ismerhetőek meg, az a *jogrendszer áttekinthetetlené teszi*, és a jog egészének racionalitását negligálja. A jogszabályokhoz való hozzáférés megkönnyítése a jogkövető magatartás növekedését erősítheti. A jogbizonytalanság, a jogi szabályozás kiszámíthatatlansága, a polgárok jogismeretének és jogtudatának hiányosságai a korrupciót is erősítik. Ezért a jogbiztonság követelményének következetes érvényesítése elengedhetetlen feltétele a korrupció elleni harcnak.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a korrupciós jelenségekre a jog – és különösen a büntetőjog – csak reagálni tud, ezért pusztán a jogalkotási eszközök nem elegendők a korrupció megfékezéséhez, de az egyértelmű jogi szabályozás előfeltétele az eredményes küzdelemnek.

b) A jogalkalmazást és a joggyakorlatot érintő intézkedések

A jogalkalmazók korrupciós lehetőségei elsősorban a *szabályozás hiányosságaiból*, pontatlanságaiból fakadnak, a joghézagokból, jogi kiskapukból, a kivételekből, a különleges esetekből, amelyekre a jogszabályok nem vonatkoznak, vagy amelyekre nézve ellentmondásos a szabályozási tartalom. Ha a jogalkalmazók túlságosan szabadok, vagyis döntéseikben a jogszabályok nem kellően korlátozzák őket, akkor könnyen megvesztegethetővé válnak.

A megfelelő jogi szabályozás természetesen önmagában nem elegendő a korrupció megfékezéséhez, mert a jogszabályok csak annyit érnek, amennyit betartanak belőlük. Ezért a jogkövető magatartás támogatása mellett hatékony jogalkalmazásra is szükség van. A fő cél az, hogy a jogalkalmazás ne akadályozza, hanem segítse a gazdasági élet szereplőit és a polgárok jogérvényesítését.

A jogalkalmazást és a joggyakorlatot érintően léteznek olyan konkrét intézkedések, amelyek a korrupció veszélyét csökkentik. Ezek közül a legfontosabbak az alábbiakban foglalhatók össze.

- A korrupció veszélyének – helyzetükből adódóan – a *köztisztviselők* egy része és a *rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai fokozottan* ki vannak téve. Ezért rájuk olyan szabályokat célszerű megfogalmazni, amelyek e *veszélyeket csökkentik*. Ide sorolható az összeférhetetlenségi szabályok szigorítása, a vagyonbevallás kötelezővé tétele, és ennek

hatékony ellenőrzése. A korrupció elsősorban a döntéshozatali pozícióban lévő személy befolyásolását jelenti, mégpedig annak érdekében, hogy az egyén a jogi előírásokat megkerülve vagy kijátszva különböző előnyökhöz jusson. Ezért a döntésre hivatott személyek gazdasági érdekeltége nem befolyásolhatja a hivatali döntések meghozatalát. A korrupciónak különösen kitétt közhatalmi, hatósági döntések területén – a korrupció kockázatának csökkentése és a köztisztviselők döntési kompetenciáinak védelme érdekében – szóba jöhet, hogy – különösen kiemelkedő államigazgatási ügyekben – a *hatósági határozathozatal kollektív eljárásban* történjen, vagyis a döntés előkészítésében és meghozatalában több köztisztviselő vegyen részt.

- Biztosítani kell az állami akaratot végrehajtó – a közérdekeket képviselő – *szakapparátusok stabilitását*, a velük szemben támasztott szakmai és magatartási (etikai) követelmények időtállóságát és számon kérhetőségét. Ezért rendkívül *fontos kérdés a közszolgálatban állók kiválasztása, megfelelő díjazása, és megbecsülése*. Meghatározott *képzési programok* szükségesek a szakembergárda számára, ami lehetővé teszi számukra a korrupciós veszély felismerését, illetőleg e kockázatok elhárításának módjait.
- A döntési pozícióban lévő személyek esetében olyan *anyagi és erkölcsi megbecsülést* eredményező megoldást kell találni, ami nem eredményez kirívó aránytalanságot a magánszféra jövedelmi viszonyaihoz képest, és kiszámítható *életpálya-modellt biztosít*, vagyis egzisztenciálisan nem kényszeríti őket a korrupcióra, illetőleg a – korrumpálás szankciójaként alkalmazott esetleges – *pozícióvesztés* következménye miatt megfontolásra késztet. Ez egyik fontos feltétele a korrupciós csábítások elhárításának.
- Az *igazságszolgáltatás* helyzete, a bíráskodás hatékonysága és a bírák függetlensége a korrupció elleni küzdelem egyik kulskérdése. A bíróságok és ügyészségi szervek védelme, függetlenségük megóvása, és a bírák, ügyészek feddhetetlenségének megkövetelése előfeltétel az e tisztséget betöltő személyeknél. Az igazságszolgáltatási intézményrendszer fejlesztése során meg kell teremteni az eljárások ésszerű időn belül történő lezárását.

- Kezdeményezni kell *etikai kódexek* kidolgozását, amelyek alapvető etikai elvárásokat és speciális magatartási szabályokat fogalmaznak meg a korrupció kockázatának kitett foglalkozási ágakban, tekintettel az adott körben kialakult hagyományokra és a közvélemény elvárásaira is.
- Indokolt korszerűsíteni a *vezetői felelősség* szabályozását és érvényesítését a közszolgálatban és a közpénzek kezelése kapcsán, kiterjesztve az erkölcsi felelősségre is.
- Mivel fontos szerepet kell tulajdonítani a döntések átláthatóságának, nyomon követhetőségének, ezért ennek érdekében olyan belső ellenőrzési mechanizmus kialakítására kell törekedni, amelyben a közhatalmi, hatósági döntések és e döntések okai nyilvánvalóvá és számon kérhetővé válhatnak az ellenőrzést végzők számára. Csak a rendszeres, átfogó és hatékony *felügyelet*, illetőleg *ellenőrzés* képes a korrupciós veszélyeztetettséget kiküszöbölni, a nemkívánatos folyamatokat feltárni. Ehhez meg kell teremteni a megfelelő *személyi és szervezeti feltételeket*.
- Hatékony *szervezeti kereteket* kell biztosítani a korrupciós cselekmények üldözésére. Ha indokolt, szóba jöhet sajátos hatáskörű speciális nyomozó szerv felállítása is.
- A *bűnüldözési technikák* széles skáláját kell kialakítani, ami nem csak a bűncselekményé minősítést foglalja magában, hanem hatékony fellépést tesz lehetővé a korrupciós cselekmények felderítésével szemben. Biztosítani kell a bejelentők, a tanúk, a szakértők és a sértettek védelmét.

c) A korrupció elleni küzdelmet segítő egyéb intézkedések

A társadalom sok szegmensében jelen lévő korrupció elleni küzdelem átfogó, tervezett és összehangolt fellépést tesz szükségessé, ezért célszerű olyan *korrupcióellenes tanácsadó testületet* létrehozni, amely egyrészt elősegíti az állam, a civil társadalom, a nem kormányzati szervezetek és a közösségi alapú szervezetek együttműködését és

aktív részvételét a korrupció megelőzésében és leküzdésében, másrészt hozzájárul a korrupciós jelenségek feltárásához, sajátosságai elemzéséhez.²⁶ Mivel a korrupció elleni küzdelem nem lehet kizárólagos állami feladat, ezért a tanácsadó testület munkájában mindazoknak a szervezeteknek szükséges részt vennie, amelyek a korrupcióellenes küzdelemben hasznosítható segítséget tudnak nyújtani. A tanácsadó testület általában az alábbi feladatokat végezheti:

- Elősegítheti a *korrupció* – mint rendkívül káros társadalmi jelenség – feltárását, különösen arra tekintettel, hogy a korrupció elleni küzdelemhez először annak okait kell megismerni. Ennek során információ- és adatgyűjtés, illetőleg elemzés végezhető, kutatási irányok jelölhetők ki, értékelések készíthetők, amelyek tudományos igényességgel járulnak hozzá a korrupció okainak feltárásához és az ellene való küzdelem megalapozásához.
- Korrupcióellenes *stratégiákat, cselekvési tervet*, összehangolt *intézkedéseket határozhat meg*, kidolgozhatja a korrupció elleni fellépés módszereit, illetőleg a jelenség visszaszorítása érdekében javaslatokat adhat a hatékonyabb korrupcióellenes eszközök kiválasztásához.
- Folyamatosan *értékelheti* a korrupcióellenes tevékenység *eredményeit*, aktualizálhatja a cselekvési programot, javaslatokat fogalmazhat meg a jogalkotás és a jogalkalmazás számára.
- *Véleményezheti* a korrupcióval szembeni küzdelemmel kapcsolatos *előterjesztéseket*, részt vehet az ilyen tárgyú anyagok előkészítésében.
- *Konferenciákat*, szemináriumokat *szervezhet*, amelyek lehetőséget adnak a tapasztalatcserére és az együttműködés elmélyítésére.

A korrupcióellenes kormányzati stratégiák fontos részét alkotják a nyílt, széleskörű, átlátható *kapcsolattartás a polgárokkal és az üzleti élet szereplőivel*. Nem mellőzhető ugyanis a közvélemény ismereteinek bővítése, a polgárok felvi-

26 Ennek megfelelően Magyarországon a Kormány az 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozattal létrehozta a „Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért” elnevezésű szervezetet. A Testület állandó tagjai az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Nemzetbiztonsági Hivatal képviselője, valamint az OLAF (Európai Csalásellenes Hivatal) Koordinációs Iroda vezetője. A Kormány felkérte az Állami Számvevőszék elnökét és a legfőbb ügyészt, hogy képviselőik útján a Testület munkájában vegyenek részt. A Kormány felkérte továbbá mindazokat a társadalmi szervezeteket, amelyek a korrupcióellenes küzdelemben hasznosítható segítséget tudnak nyújtani, hogy támogassák a Testület munkáját.

lágosítása a korrupció okairól, kockázatairól és veszélyességéről. Ezért mellőzhetetlen a *rendszeres tájékoztatás*, az információk közzététele, az ismeretbővítő programok indítása, az oktatási lehetőségek kihasználása. Az üzleti élet szereplőinek bevonása a korrupciós jelenségek feltárásába, véleményük, tapasztalataik hasznosítása pedig azért fontos, mert a közigazgatási hatósági eljárások során általában ők azok, akik közvetlenül találkoznak korrupciós helyzetekkel és cselekményekkel.

d) A nemzetközi együttműködés erősítése

A korrupció a gazdasági tevékenység – a kereskedelem, a beruházások, a fejlesztések stb. – nemzetközivé válásával együtt már nem kizárólagosan helyi ügy, hanem olyan országokon átívelő jelenség, amelynek megelőzéséhez és megfékezéséhez elengedhetetlen a nemzetközi együttműködés és tapasztalatcsere. E jelenséggel szembeni küzdelem nem lehet hatékony, ha az kizárólag egyes nemzetek jogszabályi keretei között zajlik. Ezért különösen az alábbi szempontokat célszerű mindenekelőtt kiemelni:

- *Kapcsolattartás* az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalával (UNODC), a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD) és a Korrupció Elleni Államok Csoportjával (GRECO), melynek során a kölcsönös információ- és tapasztalatcsere mellett szakértőkkel konzultálva elemzik a korrupció trendjeit, valamint figyelemmel kísérik a korrupció megelőzésére és felszámolására irányuló politikákat és tényleges intézkedéseket, és értékelik ezek hatékonyságát és teljesítményét.
- A nemzetközi egyezményekben *vállalt kötelezettségek teljesítése*, a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott ajánlásokban foglaltak betartása és érvényesítése. Az ajánlások a nemzetközi közélet tisztaságának elősegítését célzó feladatok hatékonyabb megvalósítására irányulnak, és elsősorban a tudatos hozzáállás erősítését célozzák.
- Az egyes államok *kölcsönös támogatása* a korrupcióval kapcsolatos büntető-, polgári jogi és közigazgatási ügyek felderítése és eljá-

rása során, amihez megfelelő *jogsegélyre* is szükség van.

- Az együttműködés erősítése meghatározott *képzési programok* kezdeményezése, kidolgozása és továbbfejlesztése érdekében, illetőleg technikai és módszertani támogatás nyújtása az egyes országok számára.

Összegzés

Az átlátható és tiszta közélet megteremtése az alkotmányos demokráciák alapvető kötelessége polgáraival szemben. A közösségi normáknak, a jogi és az etikai szabályoknak szigorú mércét kell állítaniuk valamennyi magán- és közszereplő számára. A jó erkölcs fogalmába tartozó követelményeknek segíteniük kell a társadalmi-gazdasági döntések meghozatala során akkor is, ha a jog útvesztői esetleg nem szolgálnak szilárd zsinórmértékül. A korrupció elleni fellépésben a nemzetközi szervezetek ajánlásait, más államok tapasztalatait felhasználva ugyan, de *minden államnak magának kell megtalálnia a számára legjobb megoldást*. A közélet átláthatósága, a korrupciós veszélyek és jelenségek kimutathatósága, a jogi és más normák betartásának ellenőrizhetősége, valamint a korrupciós cselekményeket elkövetők felelősségre vonása: ez az a négy pillér, amelyen a hatékony korrupcióelleni fellépést célzó stratégia nyugodhat. Az államnak olyan *összehangolt korrupcióellenes politikát* kell kidolgoznia, végrehajtania, illetőleg folytatnia, amely elősegíti a társadalmi részvételt, továbbá a jogállamiság, a közügyek és a köztulajdon helyes kezelése, a becsületesség, az átláthatóság és a beszámoltathatóság elveit tükrözi.²⁷

A korrupciónak nincs elfogadható, illetőleg olyan formája, amely fölött szemet lehetne hunyni. A demokratikus társadalom olyan sebezhetőségéről van szó, amit hiteles, szakmailag is megalapozott politizálással, világosan lefolytatott érdekegyeztetés utáni, reális kockázatelemzésre épülő jogalkotással, következetes jogalkalmazással, ellenőrzött végrehajtással, a gazdasági élet és a civil társadalom támogatásával lehet kivédeni. A korrupció elleni harc esélye csak akkor és ott válik valóra, ahol *bizalom* van a társadalom és a politikai vezetés között.

27 Vö. a Meridai Egyezmény 5. cikk 1. pontja.