

Nyugat-magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar

Korrupció és visszaszorítása a közigazgatásban

SZAKDOLGOZAT

Konzulens:

Konzulens neve **Dr. Richter Attila**

Konzulens beosztása adjunktus

Igazgatásszervező Szak, ingatlannyilvántartó szakirányon

Készítette:

Hallgató neve **Boda Nikoletta**

Levelező tagozat

Székesfehérvár
2011

NYILATKOZAT

Alulírott **Boda Nikoletta** (neptun kód: XXXXXXXXXX) jelen nyilatkozat aláírásával kijelentem, hogy a **Korrupció és visszaszorítása a közigazgatásban** című

szakdolgozat

(a továbbiakban: dolgozat) **önálló munkám**, a dolgozat készítése során betartottam a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. tv. szabályait, valamint az egyetem által előírt, a dolgozat készítésére vonatkozó szabályokat, különösen a hivatkozások és idézések tekintetében¹.

Kijelentem továbbá, hogy a dolgozat készítése során az önálló munka kitétel tekintetében a konzulenszt illetve a feladatot kiadó oktatót **nem tévesztettem meg**.

Jelen nyilatkozat aláírásával tudomásul veszem, hogy amennyiben bizonyítható, hogy a dolgozatot **nem magam készítettem**, vagy a dolgozattal kapcsolatban szerzői jogsértés ténye merül fel, a Nyugat-Magyarországi Egyetem **megtagadja a dolgozat befogadását és ellenem fegyelmi eljárást indíthat**.

A dolgozat befogadásának megtagadása és a fegyelmi eljárás indítása nem érinti a szerzői jogsértés miatti egyéb (polgári jogi, szabálysértési jogi, büntetőjogi) jogkövetkezményeket.

Székesfehérvár, 2011. április 20.

Boda Nikoletta

Hallgató

*Nyugat-magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar*

Szakdolgozat száma:

¹ 1999. évi LXXVI. tv. 34. § (1) A mű részletét - az átvevő mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven - a forrás, valamint az ott megjelölt szerző megnevezésével bárki idézheti.

36. § (1) Nyilvánosan tartott előadások és más hasonló művek részletei, valamint politikai beszédek tájékoztatás céljára - a cél által indokolt terjedelemben - szabadon felhasználhatók. Ilyen felhasználás esetén a forrást - a szerző nevével együtt - fel kell tüntetni, hacsak ez lehetetlennek nem bizonyul.

TARTALOMJEGYZÉK

KORRUPCIÓ ÉS VISSZASZORÍTÁSA A KÖZIGAZGATÁSBAN

Bevezetés	1.
1. RÉSZ A közigazgatási és közszolgálati etika meghatározása, értékek, alapelvek	
1. A közigazgatási etika	5.
1.1. Az etika fogalma	5.
1.2. A közszolgálati etika	6.
1.3. Közszolgálati értékek és alapelvek	8.
2. RÉSZ A korrupció meghatározása, esetei	
2.1. A korrupció fogalma	12.
2.2. A korrupció fő területei	13.
2.3. A korrupció a közgondolkodásban	14.
2.4. A korrupció méretei	14.
2.5. Korrupciós esetek	24.
2.5.1 Rendőri korrupció	24.
2.5.2. Politikai korrupció	31.
3. RÉSZ Küzdelem a korrupció ellen	
3.1. Az Állami Számvevőszék és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács	36.
3.2. A korrupció elleni nemzeti stratégia főbb elemei	38.
3.3. Az OECD-egyezményről röviden	40.
3.4. A Greco-ról általában	40.
3.4.1. Greco-jelentések Magyarországról	41.
3.4.2. Globális kihívások	44.
3.5. Magyarország is tagja az ENSZ új korrupcióellenes szervezetének	45.
4. RÉSZ A korrupció „nélküliség”, a korrupció eredeztetése	
4.1. Létezhet-e korrupció nélküli világ?	47.
4.2. Evolucionizmus	47.
4.3. Kultúrális felfogás	48.
4.4. Eklektikus elmélet	49.
4.5. Klavern elmélete	49.
4.6. Hova forduljunk, ha korrupciós esetre bukkantunk?	51.
Összegzés	53.
5. RÉSZ	
Irodalomjegyzék	
6. RÉSZ	
Mellékletek	

6. RÉSZ

MELLÉKLETEK

5. RÉSZ

IRODALOMJEGYZÉK

- 1., 1992.-XXIII. törvény – A köztisztviselők jogállásáról
- 2., 1992.-XXIII. törvény – 2001. 05.29-én elfogadott módosítása
- 3., Állami Számvevőszék – Korruptió kockázatok feltérképezése-Tanulmány - 2008
- 4., Gunnar Myrdal-Asian Drama-1968
- 5., Harold Dwight Laswell – 1930
- 6., www.kozigkar.hu/etika, www.kozigkar.hu/etikaikodex,
- 7., www.kozigkar.hu/dr György István jegyzete
- 8., www.magyarorszag.hu/jogiforum
- 9., www.merjtenni.hu
- 10., Rendészeti Kutatók Egyesülete – Küzdelem a rendőri korrupció ellen - 2000
- 11., Szövényi György – Gondolatok a korrupcióról - 1998
- 12., Transparency International –
Korrupciós kockázatok Magyarországon – Nemzetközi integritás tanulmány - 2005
- 13., Transparency International –
Korrupciós kockázatok Magyarországon - Eredete és okai - 2005
- 14., Transparency International –
Korrupciós kockázatok Magyarországon - Korrupciós profil - 2005
- 15., Transparency International – korrupció érzékelési index – 2005, 2010
- 16., www.transparency.hu/greco
- 17., [www.transparency.hu/korrupció](http://www.transparency.hu/korrupcio)
www.transparency.hu/OECD, www.transparency.hu/politikai korrupció
- 18., Turai Alfréd – Az ember és az erkölcs - 2000
- 19., Van Klaveren-Die historische Erscheinung der korrupcion-1957
- 20., Wintermantel István – A korrupció elleni stratégia várható főbb irányai - 2003

Bevezetés

“Mért legyek én tisztességes? Kiterítenek úgyis!

Mért ne legyek tisztességes! Kiterítenek úgyis.”

József Attila – Két hexameter – 1936

Ezzel, a még mindig helytálló idézettel nyitom bevezetőmet, mely átvitt értelemben, de tömören átfogja és megfogalmazza a saját, korrupcióról és annak megelőzéséről alkotott gondolataim.

Magyarország mintegy 10 millió lakossal rendelkező közép-európai ország. Több évtizedes szovjet mintájú politikai rendszert követően 1990-ben vált nyugati típusú demokráciává, 1999-ben csatlakozott a NATO-hoz és 2004 óta az Európai Unió tagállama.

Az erőforrások szűkössége, illetve rossz elosztása, valamint a túlbürokratizált jogi és közigazgatási rendszer továbbra is a korrupció strukturális előidézői, melyeket jelentősen felerősítenek a gazdasági, politikai és társadalmi átalakulással járó változások.

A magyarországi korrupcióellenes programok egyre inkább felismerték, hogy a probléma kezeléséhez jogszabályok és jogalkotáshoz nem kapcsolódó intézkedések egész sorát kell alkalmazni, ideértve nemcsak a büntetendő magatartások körének kibővítését, hanem pl. az összeférhetetlenség szigorúbb szabályozását és információs kampányok szervezését is. Ugyanakkor ezen programok sikeres megvalósításához a kormányzat részéről erős politikai akaratra, illetve a politikai pártok vitathatatlan, a civil társadalom folyamatos támogatását élvező egyetértésére lenne szükség.

Jóllehet a kormányzat politikai felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek, a végrehajtó hatalom vált az alkotmányos rendszer legerősebb ágazatává. A Kormányzat dinamikus növekedésének hatékony korlátozásához szükséges a belső ellenőrzési mechanizmusok erősítése (vagyonok nyilvánossá tétele, összeférhetetlenség), és egy átfogó köztisztviselői magatartási kódex alkalmazása. A Kormányzattól és politikai pártoktól független szervezetek (Állami Számvevőszék, a javasolt Költségvetési Hivatal) belső ellenőrzési mechanizmusai fejlesztésre szorulnak.¹

¹ Transparency International – Korrupciós kockázatok Magyarországon
Nemzetközi integritás tanulmány

A magyarországi politikai pártok működésére vonatkozóan nem létezik megfelelő és átfogó pénzügyi szabályozás. A választási kampányok kiadásait maximalizálták, ugyanakkor az idejétmúlt korlátozás túllépése évek óta nyílt titok.

Az Állami Számvevőszék csak a politikai pártok által benyújtott számlákat vizsgálja, más információs források felhasználásával nem elemzi a tényleges kiadásokat. A pénzügyi elszámolások jelen formájukban nem alkalmasak arra, hogy megbízható képet adjanak a pártok gazdálkodásáról, és nem állnak rendelkezésre szankciók olyan esetekre, amikor az elszámolásokat késve mutatják be, vagy bennük hamis adatokat szerepeltetnek.

A választási bizottságok összetételére vonatkozó legutóbbi szabályozások lehetőséget nyithatnak arra, hogy egyes (az Országgyűlésben vagy a helyi önkormányzatok közgyűlésében többséggel rendelkező) politikai pártok titokban befolyásolják a bizottság munkáját. Mindazonáltal a képviselők közös ellenőrzése, a média szerepe és – végső megoldásként – a hagyományos bíróságok vagy az Alkotmánybíróság által megítélt jogorvoslat biztosítja az országgyűlési és a helyhatósági választások tisztaságát.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés törvényességet, tiszta közéletet és a végrehajtó hatalom pénzügyeinek átláthatóságát ellenőrző szakmai szervezete. Az ÁSZ integritása és hatékonysága javítható lenne az összeférhetetlenségre vonatkozó hibás rendeletek módosításával, az előre történő értesítések gyakorlatának korlátozásával, valamint a munkaviszony megszűnését követő időszakra vonatkozó korlátozások bevezetésével.

1997-ben az igazságszolgáltatási rendszer függetlenné vált a kormányzattól és az országgyűlési többségtől, azonban költségvetésének megnyirbálásával még mindig nyomást lehet rá gyakorolni. A többségében bírák alkotta Országos Igazságszolgáltatási Tanács feladata az igazságszolgáltatási rendszer irányítása, azonban személyes átfedések gyengíthetik belső ellenőrzésének integritását. A bírói testületre vonatkozó legutóbbi szabályozások inkább a függetlenségre, mint az átláthatóságra és a számonkérhetőségre koncentrálnak.²

² Transparency International – Korrupciós kockázatok Magyarországon
Nemzetközi integritás tanulmány

A rendszerváltozás óta a bűnüldöző szerveknél az előnytelen karrierlehetőségek, illetve a speciális szaktudás hiányosságai jelentik a korrupció strukturális okait. A technikai és szakmai erőforrások hiánya hátráltatja a magasabb köröket érintő korrupciós esetek kivizsgálását és az ilyen ügyekben büntetőeljárások elrendelését.

A közbeszerzések adminisztratív szabályozása önmagában nem akadályozza meg a korrupciós gyakorlatokat, mivel nemcsak a széles mérlegelési jogkör vagy a pontatlan jogi meghatározások, hanem a szigorú formális követelmények helytelen használata is szisztematikus korrupciót eredményezhet. A polgári jogban alkalmazható jogorvoslatokra vonatkozó szabályok megerősítése, az oktatás és a tudatosság színvonalának növelése, valamint a civil szféra részvételének fokozása csökkentheti a közbeszerzési eljárások során szükségtelenül felmerülő magas kiadásokat.

Magyarországon az országgyűlési biztos jogkörébe nem tartozik elsődleges feladatként a korrupció ellenes küzdelem, az ombudsman feladatai azonban az adatvédelem és információszabadság terén alapvető fontosságúak a kormányzati munka átláthatósága szempontjából. Az ombudsmani intézmény hatékonyabban működne, ha az országgyűlési biztos által megfogalmazott szakmai kritikára az intézmények nyitottabbak lennének, és ha az ombudsman ajánlásait hatékonyabban kommunikálnák a nagyközönség felé.

A korrupcióellenes küzdelem feladatai és jogkörei megoszlanak a végrehajtó hatalom, a jogalkotási bizottságok és a bűnüldöző hatóságok között. A kizárólagosan korrupciós esetek kivizsgálására és az ilyen esetekkel kapcsolatos büntetőeljárások elrendelésére nem jött létre erre szakosodott hatóság, csupán konzultációs testületek alakultak a stratégiai tervezés koordinálására és elősegítésére.

Magyarországon a média helyzetét az erős külföldi tulajdon, a politikai sajtó talajvesztése, a bulvárlapok példányszámának növekedése, a kereskedelmi rádiók és televíziós csatornák térnyerése, a gyenge közmédia, a nagyon alacsony piaci részesedés és a mélyen megosztott újságírói társadalom jellemzi. A szabad és felelős újságírói munka jogi alapjai léteznek és a szektorra nézve haladó szellemű törvények vannak érvényben. Ugyanakkor a jogszabályokban foglaltak megvalósítása nem megfelelő, és az engedélyezési eljárások nem átláthatók. Politikai csatározások elárasztják a médiát, és sok médium nyíltan részrehajló valamelyik politikai oldal felé.³

³ Transparency International- Korrupciós kockázatok Magyarországon- Eredete és okai

Különböző jogszabályi módosítások jelentősen javítottak a civil szféra helyzetén, különös tekintettel a közérdekű információk hozzáférhetőségére. Továbbra is problémát jelent a szektor állami forrásoktól való függése, valamint az, hogy a civil szervezeteket ritkán és önkényes rendszerben kéri fel a kormányzati szervek döntéshozó mechanizmusában való részvételre.

Magyarország széttöredezett helyi önkormányzati rendszer (egy tízmilliós országban 3.187 helyi önkormányzat működik) létrehozásával reagált a települések szovjet típusú helyhatóságok alatt történő kényszerű összevonására. Az önkormányzatokra nehezedő pénzügyi terhek, az összeférhetlenség gyenge szabályozása és az elégtelen helyi irányítás és ellenőrzés miatt az önkormányzati tevékenységek kiszervezésével és a közösségi vagyon felhasználásával kapcsolatos korrupció kockázata magas.

Magyarország tagja nemzetközi korrupcióellenes egyezményeknek, és részt vesz minden vonatkozó nemzetközi intézmény munkájában. Mindazonáltal a nemzetközi monitoring testületek gyakran tárnak fel kisebb ellentmondásokat az egyezményekre épülő kötelezettségek és a belső jogalkotás között.⁴

Ezen területeken végig haladva, a közszféra egy-egy osztályára külön kitérve próbálom bemutatni a Magyarországon felmerült korrupciós eseteket és azok megelőzését szolgáló kezdeményezéseket, illetve bevált módszereket.

⁴ Transparency International – Korrupciós kockázatok Magyarországon – Korrupciós profil

1. rész

A közigazgatási és közszolgálati etika meghatározása, értékek, alapelvek

1.1

A közigazgatási etika

A közszolgálati jogviszony az alkalmazottól az állam iránt teljes hűséget és odaadást követel, egész egyéniségét kívánja, esetleg élete feláldozásáig. Ebből következik, hogy a közhivatalnok kötelezettsége nemcsak pontosan körülírt teendőkre és magatartásra terjed ki, hanem a helyzetek és a közszükséglet által megszabott szolgálatra, amelynek tartalma változó, előre nem is látható. Mivel az egyéniség meg nem osztható, a közhivatalnok szolgálaton kívüli magatartása is szigorú elbírálás alá esik. Amikor tehát a közhivatalnokok kötelességeiről beszélünk, nem lehet szó azoknak taxatív felsorolásáról, a kötelességek katalógusának megállapításáról, hanem csak arról, hogy a fontosabb, vagy jogszabályokban külön szabályozott kötelességeket felsoroljuk.

1.1.1

Az etika fogalma

Az etika a görög „éthosz” szóból származik, jelentése erkölcs. Az ókori filozófusok közül először Arisztotelész használta a ta-aethika kifejezést, mely általánosságban foglalkozott a jó és rossz, helyes és helytelen témakörével, valamint az ehhez szervesen kapcsolódó és ezzel kölcsönhatásban lévő boldogság fogalmával. Hérakleitosz már kiegészíti a „daimón” fogalmával, mely isteni hatalmat, rendelkezést jelent. Eszerint az ember feladata, hogy magatartásával és cselekedeteivel beteljesítse az istenség által kijelölt sorsot. A középkorban, Aquinói Szent Tamás is a görög felfogás mentén fűzte tovább elméleteit, melyekben továbbra is a Teremtőn céljainak való feltétlen megfelelésen volt a hangsúly.

Az etika azonban nemcsak életmódot jelent, hanem tudományt is, hiszen a filozófiának azon része, mely az ész természetes fényében, az erkölcsi jelenség végső alapjait kutatva azt igyekszik megállapítani, hogy az emberi cselekvés, illetve a személy milyen belső és

külső tényezők alapján válik jóvá vagy rosszra, értékesé vagy értéktelenné. Az etika számtalan kérdést vet föl, melyre sokan, sokféleképpen próbálták megtalálni a választ.⁵

Évezredek óta foglalkoztatja az emberiséget, vajon van-e egységes morál, elvárható-e az egyes embertől, hogy a törvények és alapvető együttélési szabályok betartása mellett újabb korlátozásoknak vesse alá magát?

Velünk született készség vagy elsajátítható az erkölcsös magatartás?

E kérdésekre talán a mai napig keressük a választ, de annyi bizonyos, hogy egy jól működő demokráciában nem támaszkodhatunk pusztán a jogszabályok adta lehetőségekre. Egy jól működő demokratikus jogállamban az adott közösségek kialakítják a maguk etikai normáit, melyek útmutatást nyújtanak az egy szakmához, valláshoz, vagy bármilyen más közösséghez tartozók részére.

1.2.

A közzolgálati etika

Közzolgálatnak minősül minden olyan tevékenység, amelynek tárgya olyan munka elvégzése, amely a köz érdekében történik.

Ezeket a feladatokat a közzolgálati dolgozók látják el, akiknek körét kétféleképpen határozhatjuk meg. A pragmatikus megközelítés azt mondja, hogy azt a személyt tekintjük közzolgálati dolgozónak, akit a jogállását szabályozó törvény annak minősít, azaz olyan személyek, akik olyan szerveknél dolgoznak, illetve olyan feladatokat látnak el, amelyek az adott közzolgálati törvény hatálya alá esnek. A teoretikus megközelítés ennél egyértelműbben fogalmaz, miszerint közzolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, melyeket a köz, a társadalom, az állam, az önkormányzat tart fenn; közzfeladatot látnak el, közzszolgálatást nyújtanak, állami alapfunkciókat valósítanak meg, munkájukat pedig élethivatásszerűen végzik.

Ők a

- köztisztviselők
- állami főhatalom szerveinek hivatalában dolgozók
- fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai
- bírák, ügyészek, valamint a munkájukat segítők
- állami vagy önkormányzati költségvetésből gazdálkodó szervek

⁵ Turai Alfréd - Az ember és az erkölcs

(oktatási-, egészségügyi-, szociális-, kulturális-, és egyéb intézetek alkalmazottai, közalkalmazottak)⁶

Különbséget kell azonban tenni a köztisztviselők és az egyéb közszolgálatban dolgozók között.

A köztisztviselő a közigazgatási szervek feladat-, és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat-, és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve –felhatalmazás esetén- a döntést kiadmányozza, szakértelemmel foglalkozik a rábízott feladatokkal összefüggő valamennyi kérdéssel, a munkaköri leírásában részére megállapított, illetve a vezető által kiadott feladatokat a kapott utasítások és határidők figyelembevételével, jogszabályok és ügyviteli szabályok ismeretében és betartásával végzi.

A közszolgálati etikáról több neves személyiség is vélekedik, idézeteik tömören összefoglalják ennek súlyát és jelentőségét:

„A közszolgálati etika azt jelenti, hogy a morális alapelveket a szervezetekben működő tisztviselők viselkedésére alkalmazzuk” (Dennis F. Tompson)

„A közigazgatási etika a közigazgatás tevékenységi körébe vágó, gyakran jogszabályokban is tükröződő, máskor csak a gyakorlatban kialakult erkölcsi szabályok összessége.” (Hencz Aurél)

„A köztisztviselői etika a közigazgatási munkának szociális tartalommal való megtöltése, a köztisztviselőnek a közönséghez való viszonya” (Mártonffy Károly)

Nem lehet összetéveszteni a közszolgálati és a köztisztviselői etikát. Ez utóbbi egy szűkebb fogalom, mégis, amikor közszolgálati etikáról beszélünk, elsősorban a köztisztviselőkre gondolunk, hiszen a mai napig nem készült egy Etikai Kódex. Még a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény is a közszolgálati etika című fejezetében következetesen a köztisztviselőket jelöli meg célcsoportként.⁷

Történelmi betekintés:

II. József már 1784-ben körlevelet bocsátott ki, melyben felhívta a figyelmet a vármegyei közigazgatásban uralkodó tarthatatlan viszonyokra.

Eszerint már akkor nem volt minden rendben a tisztviselőkkel, hiszen gyakran ajándékokat fogadtak el, vagy jogtalan előnyhöz jutottak. A köztisztviselők erkölcsi

⁶ www.kozigkar.hu/etika

⁷ www.kozigkar.hu/etikai/kodex

állapota nagyban jellemzi a társadalomban uralkodó közmorált, és fordítva, ezért kellene sokkal nagyobb figyelmet fordítani rájuk. Sokaknak megfordul a fejében, van-e jogunk ilyen mérvű terheket róni a köztisztviselőkre, hiszen így is elég kötelességet és megkötést tartalmaz a Köztisztviselői törvény.

Egy Etikai Kódexnek nem is lehetne nagyobb aktualitása mint napjainkban, a XXI. század első éveiben. Ez nem csak a szakma presztízsét állíthatná vissza, hanem növelhetné a lakosság elégedettségét, és megdönthetné a hivatali dolgozókkal szemben kialakult sztereotípiákat.

A Köztisztviselői Etikai Kódex utat mutatna, és hozzásegítené a dolgozókat a helyes attitűd kialakulásához. Egyrészt nehéz úgy megfelelni, hogy az ember nem tudja pontosan mit várnak tőle, másrészt a felelősségre vonást sem könnyíti meg, ha nem világosak a korlátok.

A helyzetet tovább bonyolíthatja az a mostanában terjedőben lévő kezdeményezés, miszerint igyekezzenek kivonni a dolgozókat a Ktv. alól, magyarul, ne legyen feltétlenül köztisztviselő, aki a közigazgatásban dolgozik.⁸

1.3.

Köszolgálati értékek és alapelvek

Alkotmányhűség:

A nemzetközi gyakorlatot tekintve ezen elv mindenhol érvényesül. Az Alkotmányhoz, jogszabályokhoz, vagyis a demokratikus intézményrendszerhez való hűséget fejezi ki, melyet esküvel szokás megerősíteni.

Politikai semlegesség:

Legfőbb elv, hogy a közigazgatást (köszolgálatot) el kell választani a politikától, hiszen az etikus magatartás lényege, hogy a köztisztviselők ne politikai nyomásra, befolyásra, hanem a törvényesség és szakszerűség elvei alapján végezzék munkájukat.

⁸ www.kozigkar.hu/drGyorgyIstvan/jegyzete

A pártsemleges és politikailag független közigazgatás megvalósulásának érdekében a köztisztviselő nem vállalhat pártban tisztséget, és nem vállalhat a párt nevében nyilvános közszerepléseket, magatartásával nem válhat politikai közszereplővé. Ez persze nem azt jelenti, hogy nem lehet tagja valamely pártnak, közreműködése azonban nem terjedhet túl az adott szervezet keretein.

Szolgálat:

A köztisztviselő munkájáért és magatartásáért felelősséggel tartozik a szervezeti egységének vezetője felé, valamint a jogszabályokban előírtak szerint köteles a közérdeket, az állampolgárok egyes érdekeit képviselni.

Szakszerűség:

Az élet bármely területén tapasztalható azon alapvető elvárás, hogy a dolgozó értsen ahhoz, amit csinál. Nincs ez másképpen a köztisztviselőknél sem. A legfőbb etikai vétség, ha a „közszolga” munkáját nem megfelelően végzi, nem tartja be a határidőket, eljárási szabályokat netán udvariatlanul, nem megfelelő hangnemben tárgyal az ügyfelekkel. A cél egy professzionális, hatékony közigazgatás kiépítése, melyben szakképzett, elkötelezett emberek dolgoznak, és szívügyüknek tekintik a lakosság felé irányuló szolgálatot.

Pártatlanság:

A pártatlanság egyrészt a hátrányos-, vagy pozitív megkülönböztetés tilalmát jelenti, (miszerint a köztisztviselő senkivel szemben nem alkalmazhat hátrányos megkülönböztetést, ugyanakkor nem is juttathat másokat jogtalan előnyökhöz); másrészt kiköti, hogy a köztisztviselő nem kérhet, és nem fogadhat el - sem közvetve, sem közvetlenül - olyan ajándékot, juttatást stb. mely befolyásolja pártatlanságát, ítéltéképességét döntéseiben. Mindezeket túl nem használhatja fel közhivatalát jogtalan előnyök szerzéséhez, és kerülnie kell a pártatlanságra alapot adó viselkedés látszatát is. ⁹

⁹ www.kozigkar.hu/drGyorgyIstvan/jegyzete

Megbízhatóság:

A közszolgálattal szembeni bizalom megtartásának egyik alapfeltétele, hogy a köztisztviselő felhatalmazás nélkül nem szolgáltat ki hivatalos információt, tehát az ügyfél biztos lehet afelől, hogy bizalmas adatai nem kerülnek illetéktelen kezekbe, valamint hogy nem tesz olyat, mellyel megnehezítené, hátráltatná az őt alkalmazó szerv működését.

Védelem:

Amennyiben a köztisztviselő maradéktalanul betartja a jogi-, és etikai szabályokat, védelem illeti meg, tehát ha szakszerűen és politikailag semlegesen járt el, semmiféle hátrány nem érheti.

Méltóság:

A köztisztviselőnek a hivatali munkáján kívül is a hivatásához méltó magatartást kell tanúsítania, hiszen botrányos viselkedéssel, életmóddal a közigazgatás tekintélyét csökkenti, megingathatja a közigazgatásba vetett oly törekeny bizalmat.

Nem engedhető meg azonban a köztisztviselő számára sem, hogy az állampolgárokkal történő érintkezés során bármilyen módon megsértse emberi méltóságukat, vagy megalázó helyzetbe hozza őket; alapvető elvárás a szolidaritás, empátia, kölcsönös tisztelet és megbecsülés.¹⁰

1992. évi Ktv. preambuluma:¹¹

„ A társadalom közmegbecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitika-semleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék. Ennek érdekében az Országgyűlés, figyelembe véve a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeit is, a következő törvényt alkotja:”

¹⁰ www.kozigkar.hu/drGyorgyIstvan/jegyzete

¹¹ 1992. –XXIII. törvény – a köztisztviselők jogállásáról

Ktv (1992.)

1. demokratikus közigazgatás
2. közmegbecsülés
3. pártatlanság
4. pártpolitika-mentesség
5. törvényesség
6. szakmaiság
7. nemzetközi kötelezettségek tisztelete

2001. évi Ktv. preambuluma:¹²

„ Az Országgyűlés elismeri a köztisztviselőknek az államszervezet működésében eddig játszott jelentős szerepét. A jogállamiság alkotmányos elvének való maradéktalanabb megfelelés érdekében azonban a köztisztviselők képzettségének, a velük szemben támasztott szakmai és erkölcsi követelményeknek a további emelése szükséges. Ennek érdekében biztosítani kell, hogy érvényesüljön a köztisztviselők számadási kötelezettsége, a döntéshozatal nyíltsága, a köztisztviselők magatartásának becsületessége, a vezetők példamutatása, valamint a köz szolgálatában állók önzetlensége, befolyástól való mentessége, illetve a közügyek intézésének objektivitása. Ugyanakkor az is elengedhetetlen, hogy e többletkövetelményekhez - ezekkel arányosan - többletjuttatások járuljanak.

Az Országgyűlés szükségesnek tartja, hogy a köztisztviselők egzisztenciális feltételei számottevően javuljanak. Ennek részeként indokolt, hogy a köztisztviselők életútja kiszámítható életpályává váljék.

Mindezek teljesülése érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:

Ktv. (2001.)

8. szakmaiság és erkölcsiség
9. számadás és nyitottság
10. becsületesség
11. vezetői példamutatás
12. önzetlenség
13. teljesítmény

¹² 1992. –XXIII. törvény – 2001.05.29-én elfogadott módosítása

2. rész

A korrupció meghatározása, esetei

2.1.

A korrupció fogalma

A **korrupció** (a latin corruptio, romlás, rontás szóból) vagy megvesztegetés olyan törvénybe vagy közerkölcsbe ütköző cselekedet, aminek során valaki pénzért vagy más juttatásért vagy juttatásra való kilátásért cserébe jogosulatlan előnyhöz juttat másokat. Attól függően, hogy milyen pozícióban van az előnyhöz juttató, beszélhetünk például politikai, közigazgatási, rendőri, katonai vagy gazdasági korrupcióról.¹³

A korrupcióról már az ókorban is beszéltek. Arisztotelész az ember természetéből fakadó igazságtalanságra való hajlamban kereste a fő okát. Aquinói Szent Tamás az uralkodó ellenőrzésének problémájáról, Rousseau az egyéni érvényesülés közösségre gyakorolt káros hatásairól írt.

Magyarországon a korrupció ellenes szabályozások már az Árpád-házi jogalkotásban is megjelentek. Ismeretesek Mátyás király illetve II. Ulászló drákói szigorú szabályozásai is. A Tripartitum a megvesztegetés tilalmát tartalmazza. Az 1795-ös első magyar büntető kódex is definiálja a korrupciót. Napjainkban az EU területén az Amszterdami Szerződés teremt jogi lehetőségeket a bíróságok és rendőrségek korrupció elleni együttműködésére.

Magyarország közepesen korrupt ország. A 180 országot rangsoroló indexben 5,1 pontot kapott 2009-ben.

Büszkeségre ez nem ad okot, a Transparency International 2008-ban publikált jelentése szerint a korrupció Magyarországon széles körben elterjedt, különösen veszélyes az üzleti és az állami szféra találkozási pontjain, és jelentős probléma, hogy a visszaélésen kapottak nem esnek rossz társadalmi megítélés alá.

„A Magyarországon tevékenykedő üzletemberek szerint hazánkban nem, vagy csak rendkívül nehezen lehet korrupciómentesen érvényesülni az üzleti életben. A gazdasági élettel összefüggő korrupciós jelenségek az üzletemberek számára nagyobb problémát jelentenek az üzleti és a közszféra találkozásánál, mint az üzleti szektoron belül.

¹³ www.transparency.hu/korruptio

A párt- és kampányfinanszírozás reformja, a jogszabályok következetes végrehajtása, valamint az etikus üzleti magatartás terjedése nélkül nem fékezheti meg a korrupció."¹⁴

2.2.

A korrupció fő területei

Magyarországon a korrupciós gyakorlatok leggyakoribb formái adminisztratív jellegűek, illetve a politikai és gazdasági érdekek összefonódásából adódnak. Az olyan közalkalmazottak, mint a rendőrök, vámtisztviselők, gyakran vádolják csalással, illetve érik tetten ilyen törvénysértésen. A egészségügyi rendszerben számos orvos használja a közkórházak berendezéseit saját haszonszerzés céljából.¹⁵

Egy felmérés alapján a válaszolók 77 százaléka vélte úgy, hogy "bevett" szokás hálapénzt vagy borravalót adni a kórházi orvosoknak olyan ellátásért, amelyre egyébként ingyenesen lennének jogosultak. Ezt legtöbb esetben sem a betegek, sem pedig maguk az orvosok nem tekintik törvénybe ütköző gyakorlatnak.

A közvélemény szemében a rendőrök – különösen a közúti ellenőrzést végzők, az adócsalásokat és kábítószerrel kapcsolatos ügyeket vizsgálók, a vám- és pénzügyőr ügyintézők hozhatók kapcsolatba korrupt magatartással.

A válaszadók 39 százaléka tekinti bevett gyakorlatnak a közlekedési kihágásokért járó bírság elkerüléséért való fizetést és 28 százalékuk gondolja "jellemzőnek" az árucikkek behozataláért és kiviteléért történő vesztegetést.

Bevett szokás fizetni a gyors nyilvántartásba vételért a földhivatalokban, vagy az engedélyező hatóságoknál, különösen a közlekedés adminisztrációja terén.

Jelentések pártokkal, politikusokkal, polgármesterekkel kapcsolatban is említenek törvényellenes és korrupt ügyleteket. Különböző tanulmányok rámutattak a kampányok és politikai pártok törvényellenes finanszírozásának egyértelmű bizonyítékaira.

A finanszírozásért cserébe a pártok– megválasztásuk esetén – kedvező kormányzati politikák és szerződések révén járhatnak el a finanszírozók érdekében. Gyakran napvilágot látnak privatizációs, koncessziós eljárások, közbeszerzési pályázatok terén

¹⁴ Transparency International – Vásárhelyi Mária

¹⁵ Állami Számvevőszék – Korrupciós kockázatok feltérképezése -Tanulmányok

elkövetett szabálytalanságok és az ezekben érvényesülő, átláthatatlan gyakorlatok. Egyes aggályok szerint ezek a közpénzek végül a politikai pártokhoz kerülnek a pályázatokat és szerződéseket elnyerő, az egyes pártokhoz közel álló üzleti vállalkozások révén.

2.3.

A korrupció a közgondolkodásban

Két közvélemény-kutatásban készült összehasonlító elemzés, amelyek közül az elsőt 1997 végén 1000 fős országos reprezentatív mintán, a másodikat pedig 1998 februárjában a közigazgatás és az igazságszolgáltatás vezető beosztású tisztségviselői körében végeztek a korrupcióról (*1.sz. melléklet*).

A közigazgatás felsővezetőinek rétegmintájába a városi és megyei bíróságok, ügyészségek, rendőrkapitányságok, vám- és APEH-kirendeltségek vezetői, a 100 000 főnél több lakost számláló önkormányzatok polgármesterei és jegyzői, valamint minisztériumok vezető beosztású munkatársai (államtitkárok, államtitkár-helyettesek, főosztályvezetők) és a Főpolgármesteri Hivatal főosztályvezetői kerültek.

2.4.

A korrupció méretei

A korrupció a társadalom igen régi problémája. Gyakran hangsúlyozzák, hogy már a Biblia is szükségesnek látta tiltani. Fogalmát is rég meghatározták. A szerzők többnyire elfogadják például az alábbi – széles körű – értelmezést: „Korrump az a személy, aki – közvetlen vagy közvetett önértékből – megszegi a közösségi együttélés egy vagy több olyan szabályát, amelynek érvényesítéséért ő a felelős.”¹⁶

Olykor vita alakul ki azonban arról, hogy az említett szabályokon a törvényeket vagy a társadalomnak ezektől sokszor eltérő etikai normáit kell-e érteni, mivel gazdaságunkban, ahol a törvények sokszor pontatlanok, ellentmondásokat, joghézagokat tartalmaznak folyamatosan változnak, inkább az etikai normákat kell irányadóaknak tekintenünk.

¹⁶ Laswell - 1930

A korrupciós visszaéléseket elkövetők köre – bár olykor csak a megvesztegethető közalkalmazottakra korlátozzák – elméletileg igen széles spektrumban körvonalazható. A gazdaság tipikus „szereplői” (az egyén, a vállalat és az állam) egyaránt lehetnek ugyanis akár a korrupció „aktív”, akár „passzív” résztvevői (azaz akár a juttatásokat adók, akár az ezt elfogadók), s így a korrupció kilenc esete különböztethető meg. Bár az egyének gyakran vesztegetnek meg kormányzati „hivatalnokokat” (állami és önkormányzati ügyintézőket, rendőröket, orvosokat), e szférában is van egyéb korrupciós céltípus.

A vállalati illetékesek lefizetésének lehetőségeit a hiánygazdaság időszakában az áruk megszerzését segítő kenőpénzrendszer, vagy napjainkban a gáz-, villany- stb. óraleolvasónak az alacsony számla érdekében elterjedten adott juttatás példázhatják.

Az egyének más egyének általi megvesztegetésének viszont a hamis tanúzásra való felbujtás lehet klasszikus esete. A vállalati illetékesek által korrumpáltak (megrendelésekért, szubvenciókért, vagy akár kedvező rendeletek meghozataláért lefizetettek, „megajándékozottak”, utaztatottak stb.) leggyakrabban szintén közalkalmazottak, s kétségtelen, hogy a korrupció e fajtája hatalmas károkat okoz.

Nem felejtendő azonban, hogy igen károsak a más – például hitelképtelen – egyéneknek vagy cégeknek (banki) hitelért, hamis számlákért, a konkurens szellemi tulajdonának megszerzéséért stb. juttatott kenőpénzek is. S a cégek sokszor környékeznek meg egyéneket is, például a közterhek (elsősorban a társadalombiztosítási járulékfizetés) elkerülésére módot adó „fekete” munkavégzés céljából, vagy a cég termékeinek, szolgáltatásainak túlzó dicsérete érdekében.

Néhány, például a Kádár-kort vizsgáló kutató az „államtól” (a politikától) induló korrupció típusai közül csak az egyének – választók – lefizetésére tér ki. Ma azonban a klientúraépítés, azaz a (nagy-) vállalati menedzserek, illetve az állami és pártvezetők összefonódása (s ennek nyomán az azonos körbe tartozók előnyös privatizációs lehetőségeinek kialakítása, vezetői kinevezése, az érdekeltségeiknek juttatott megrendelés, „jól kamatozó” hitel, szubvenció juttatása) ennél súlyosabb gazdasági következményekhez vezet. Még kedvezőtlenebb hatásai vannak a különböző funkciókban levő „illetékesek” összejátszásának, az egyéni vagy csoportérdekeknek megfelelően

hozott jogszabályoknak, a visszaélések feltárását célzó törekvések akadályozásának, az igazságszolgáltatás befolyásolására irányuló kísérleteknek.

Az elmúlt évszázadban – a nyilvánvaló módszertani stb. nehézségek ellenére – világszerte több kutató kísérelte meg a korrupció színvonalának a mérését is. Az empirikus vizsgálatok persze ritkán vállalkoznak a vázolt, igen nagy tárgykör egészének az áttekintésére. A legismertebb felméréseket készítő Transparency International például – szakértői értékelésekre építve, legutóbb 146 országban vizsgálódva – leginkább a kormányzati hivatalnokokhoz kötődő korrupció méreteit ítéli meg.

A 2005-ben már tizedszer megjelent TI Jelentés szerint a korrupció szempontjából a rangsor első helyezéseit elnyert „legtisztább” országok jelenleg Finnország, Új-Zéland, Dánia, Szingapúr, Svédország, Svájc, Norvégia és Ausztrália.

A rangsor 42. helyén álló **Magyarország** „fertőzöttsége” (az elmúlt évek kisebb romlásától függetlenül) hosszabb idő óta közepes, nálunk jobb a helyzet a fejlett országokban, valamint szomszédjaink közül a 31–32. helyen álló Észtországban és Szlovéniában, viszont némileg több a gond például Csehországban (51), Bulgáriában (54), Szlovákiában (57), Horvát- és Lengyelországban (67-70). A rangsor utolsó harmadában többnyire fejlődő országok, a végén pedig – nem sokkal lemaradva többek között Ukrajnától – Nigéria, Banglades és Haiti találhatók.¹⁷

Világszerte a politikai pártok és a törvényhozás képezik a leginkább korrump szektorokat.

A vizsgálatok sajnálatosan ritkán elemzik a korrupció által leginkább érintett szférákat is.

A 2005. évi TI Jelentés rögzíti ugyan, hogy a felmérés szerint világszerte a politikai pártok és a törvényhozás képezik a leginkább korrump szektorokat, széles körben megvesztegethetők továbbá a rendőrségek, a bíróságok, az adó- és vámhivatalok, az egészségügy, az oktatás stb. egyes tisztviselői, s részletesebb áttekintést is ad többek között a nagy építkezéseket kísérő, valamint a nemzetközi pénzügyi szférában meghonosodott korrupció káiról. A tárgykörben nem vállalkozik azonban igazán mély (így a nemzeti sajátosságokra kitérő) elemzésre.

¹⁷ Transparency International - 2005

Az átfogó információk hiányában – bár a magyar sajtóban rendszeresen olvashatunk a tárgyköréről – csak igen hozzátételleges kép rajzolható a legnagyobb hazai gondokról is. Legtöbbször a „hivatalnoki” – a szabályok kijátszásáért fizetett – korrupcióról esik szó.

A Magyar Gallup Intézet felmérései szerint tárgykörünkben évtizedünk elején „az egészségügyi intézményekről van a legtöbb embernek közvetlen tapasztalata.

„A hálapénz jelenségével igen sokan találkoznak – de kevesebben tartják a korrupció tárgykörébe sorolandónak.”¹⁸

A sajtóinformációk alapján e diagnózis mindenképp kiegészítendő azonban egyrészt azzal, hogy a nemzetközi közvélemény a hálapénzt is egyértelműen a korrupció egy típusának ítéli, másrészt azzal, hogy napjainkra az egészségügyben egyes „orvoslátogatók” tevékenysége nyomán a korrupciónak a hálapénzen túlmenő (de persze a betegek többsége előtt már rejtve maradó) korrupciós gondjai is vannak.

Ugyancsak a Gallup-felmérések szerint „a rendőri korrupció jelensége, amely az utcán mutatkozik meg a leginkább a lakosság számára, szintén nagy arányban szerepel a mindennapi tapasztalatokban”. E tárgykörben is megemlítendő azonban, hogy a sajtóban olykor súlyosabb (de az „utcán” már nem látható) esetekről, bűncselekmények leplezéséről, rendőri törvénysértésekről, maffiakapcsolatokról is olvashatunk.

A sajtóban (például bírósági esetek ismertetéseként) gyakran jelennek meg a vám- és pénzügyőri korrupció példái is. E csoportba volt sorolható az elmúlt évtized egyik legnagyobb társadalmi károkat okozó típusa, az üzemanyag-csempészet (valamint az olajszőkítéssel kapcsolatos, kevésbé ismert megvesztegetés).

Nagy valószínűséggel, amikor e károk a költségvetés egyensúlyát veszélyeztető méretűekké váltak, a vám- és pénzügyőrség nem hozott hatékony intézkedéseket a jogsértések visszaszorítására (a megelőzés érdekében a személyzet kiválogatására és oktatására, a „megbízható” ügyfelek előnyben részesítésére, az ellenőrzésnek és a jogsértők szankcionálásának a szigorítására stb.).

Az EBRD (1999) empirikus vizsgálattal igazolta, hogy a régió vállalatai egyre jelentősebb összegeket fordítanak a kedvezményes hitelekért, adókedvezményekért,

¹⁸ Wintermantel - 2003

szubvenciókért stb. juttatott kenőpénzekre. Néhány éve a BBC egy nagy feltűnést keltő adása konkrétan az illetékes magyar köztisztviselők és üzletemberek megvesztegethetőségét is elmarasztalta.

A korrupció valójában már a rendszerváltás előtt is a közvéleményt élénken foglalkoztató kérdések körébe tartozott, a nyolcvanas években - a Magyar Közvéleménykutató Intézetben - végzett kutatások arról tanúskodnak, hogy az ezzel kapcsolatos problémák fölöttébb korlátozott nyilvánossága ellenére, ezekben az időkben is a 10 leg súlyosabb társadalmi veszély közé sorolták ezt a jelenséget.

A rendszerváltás után - a tulajdonviszonyok átalakulásával és az állami tulajdon lebontásával párhuzamosan - a közérdeklődés homlokterébe került a korrupció, évről évre "előkelőbb" helyre rukkolt az embereket leginkább foglalkoztató problémák rangsorában. 1993-ban még nem szerepelt a 15 legnagyobb közérdeklődésre számot tartó probléma között, ezzel szemben 1997-ben már a hetedik volt a közönséget leginkább foglalkoztató témák rangsorában. Ezzel párhuzamosan növekedett a kérdés társadalmi veszélyességének megítélése, valamint a közvélemény igénye arra, hogy a hatalom erélyesebben és eredményesebben lépjen fel a korrupcióval szemben.

A Jelenkutató Intézet munkatársa az elmúlt években csaknem 25 ezer - egy-egy város lakosságát reprezentáló - felnőtt magyar állampolgár véleményét kérték ki a kérdéssel kapcsolatban, és ennek alapján arra a megállapításra jutottak, hogy a többség szerint a korrupció enyhébb és súlyosabb formái egyaránt jelen vannak mindennapjainkban; a megkérdezettek több mint négyötöde vélekedett úgy, hogy a helyi közigazgatásban a sikeres ügyintézésben nem elhanyagolható szerep jut a megfelelő összeköttetéseknek, és 5 százalékuk annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a korrupció mindennapos gyakorlattá vált a helyi közéletben. A meglehetősen nagy mintán végzett kutatás eredményei arra mutatnak, hogy elsősorban a nagyobb városok lakói kénytelenek együtt élni a korrupció különböző formáival, és, hogy a fiatalabb generációk fokozottabban érzékelik a korrupció mindennapos jelenvalóságát, mint az idősebb korosztályok tagjai.¹⁹

Az 1993-as "székház-ügy", majd az 1996-os "sikerdíj"-botrány után a közgondolkodásban egyre inkább összekötődött a politika és a korrupció fogalma.

¹⁹ Transparency International-2005

Miközben a közvélemény évről évre sürgetőbbnek ítélte a korrupcióval szembeni határozott kormányzati fellépést, látványosan növekedett a lakosság elégedetlensége azzal, ahogyan a kormány ezt a kérdést (nem) kezelte. A közvélemény-kutatások szerint 1994-ben az emberek 30 százaléka, 1995-ben 37, 1997-ben pedig már 42 százaléka sorolta a legfontosabb kormányzati feladatok közé a korrupció elleni küzdelmet. Ezzel párhuzamosan hónapról-hónapra növekedett az elégedetlenség azzal, ahogyan a kormány ezt a problémát kezelte; míg 1994-ben egy százfokú skálán 38 pontra, addig 1997 elejére már mindössze 21 pontra értékelte a közvélemény a kormány ilyen irányú erőfeszítéseit, ami ténylegesen azt jelenti, hogy az emberek úgy látták, az ország vezetése gyakorlatilag semmit nem tesz a politikai hatalom gazdasági előnyökké konvertálása ellen.

Az országgyűlési képviselők körében az 1996-ban végzett kutatás_eredményei szerint a parlamenti képviselők attitűdjeit mindenekelőtt az jellemzi, hogy a korrupciót állandónak tartják, a második legfontosabb magyarázó tényezőnek pedig a társadalom általános értékvélságát tekintik. A korrupciókhoz való sajátos viszonyukat jellemzi az is, hogy noha a korrupció okai között maguk a törvényhozók is meghatározó jelentőséget tulajdonítottak a jogi szabályozás hiányosságainak, ez nem jelentett elegendő késztetést számukra az elmúlt nyolc év során ahhoz, hogy újra szabályozzák ezt a területet.

A korrupcióval szembeni következetes fellépés nemcsak a kormány, hanem az ellenzék tennivalói között sem kapott helyet; még a sajtóban megszellőztetett ügyek is gyorsan lekerültek a politika napirendjéről, mintha az összes politikai erő abban lett volna érdekelt, hogy a lehető legrövidebb idő alatt szőnyeg alá kerüljön minden olyan korrupciós ügy, amelynek a végére lehetne járni.

A "fü alatti konszenzus-keresés" gyanúját igazolta azoknak a parlamenti ad hoc vizsgálóbizottságoknak a tevékenysége is, amelyeket különböző korrupció-gyanús ügyletek kivizsgálására hívtak életre - székház-ügy, sikerdíj-ügy, zsurki vodkagyár támogatásának ügye -, és amelyek rendre kézzelfogható eredmény nélkül fejezték be munkájukat.

Ez a tendencia az 1998-as választási kampány idején ért tetőpontjára, amelynek során csaknem az összes résztvevő bámulatra méltó óvatossággal kerülte ezt a témát, amely pedig nyilvánvalóan nemcsak a közvéleményt leginkább foglalkoztató problémák egyike, hanem elméletileg remek ütőkártya lehet a választási harcban, minden olyan esetben, ha a

küzdő feleknek nem kell attól tartaniuk, hogy a korrupció felemlegetése bumeráangként üt vissza rájuk.

A korrupció elleni hadüzenet csakis és kizárólag abban az esetben válhat nulla összegű játszává, ha arra, aki politikai ütőkártyaként kívánja ezt felhasználni, a korrupció gyanújának árnya sem vetül.

Ellenkező esetben ugyanis - amint ezt a közelmúltban Olaszországban vagy Franciaországban végignézhettük - a dominóelvnek megfelelően omolhat össze akár az egész politikai intézményrendszer, maga alá temetve az összes szereplőt. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a korrupció elhallgatása hosszú távon nem rejt ennél sokkal súlyosabb veszélyeket magában.

Könnyen belátható ugyanis, ha háborítatlanul terjedhet tovább és általános gyakorlattá válik a társadalmi és gazdasági élet minden területén, az előbb-utóbb általános bizalmi válsághoz és a társadalmon belül a polgári demokrácia értékeivel való növekvő ellenérzésekhez, a rendpárti törekvések, illetve a politikai szélsőségek megerősödéséhez vezethet. S hogy erre példát találjunk, nem is kell az ország határain túlra - az erősödő francia és olasz szélsőjobboldalra tekintenünk, hiszen nyilvánvaló, hogy a hazai parlamenti választások nyomán a szélsőjobboldal parlamentbe kerülésének egyik döntő oka az volt, hogy miként Nyugat-Európában, nálunk is csak a szélsőséges politikai erők állították kampányuk középpontjába a korrupció témáját. Ugyanennek a kérdésnek egy másik vetülete, hogy a közvélemény a korrupció által leginkább fertőzött intézmények között tartja számon a politikai pártokat, és a három leginkább megvesztegethető foglalkozás közé sorolja a politikusokét.

A korrupciós ügyek takargatása nemcsak a politikai és gazdasági elit, hanem a sajtó presztízsét is súlyosan veszélyezteti, hiszen a demokratikus nyilvánosság legfontosabb feladata éppen a hatalom kontrollja, a visszaélések leleplezése. Ha a sajtó eredendő éthoszát és hivatását, nem pedig a politikai közélet színvonalát tekintjük követendő normának - és miért ne ezt tennénk -, akkor aligha vonható kétségbe, hogy a korrupció elleni küzdelem terén a sajtó működése is számos kívánni valót hagy maga után.²⁰

²⁰ Transparency International - 2005

Ezt bizonyítja az újságírók körében 1997-ben végzett kutatás is, amelyből az derült ki, hogy az újságírók kétharmada szerint ma is vannak tabu-témák a sajtóban, amelyekről nem lehet őszintén tájékoztatni a közönséget, és ezek között az első helyen a korrupciót, a politika és gazdaság összefonódását említették. Erről a kérdésről hasonlóan kritikus vélemények fogalmazódtak meg a felnőtt lakosság részéről is.

A Nyilvánosság Klub által 1998-ban végzett vizsgálat tanúsága szerint az emberek több mint fele meg van győződve arról, hogy ma is vannak témák, amelyekről a sajtó nem tájékoztatja őszintén a közvéleményt, és a három leggyakrabban említett tabu-téma között szerepel a korrupció.

A vizsgált problémakörrel kapcsolatos társadalmi légkört az adatfelvétel során tapasztaltak is jól érzékeltetik. A minta kiválasztása után levélben keresték meg a vizsgálatban érintett intézmények vezetőit, amelyben tájékoztatást kaptak arról, hogy az általuk irányított intézmény vezető beosztású munkatársai közül többeket fel fognak keresni kérdezőbiztosok. Az intézményvezetőket arra kérték, hogy ne akadályozzák munkatársaik részvételét a vizsgálatban. A felkeresett intézményvezetők igencsak eltérő módon reagáltak a közvélemény-kutatás tényére; volt, ahol maximális együttműködési készséggel, más intézmények vezetői azonban határozottan és egyértelműen elutasították az együttműködésre vonatkozó kéréseket, sőt, volt olyan intézmény is, amelynek vezetője kifejezetten megtiltotta munkatársainak a kutatásban való részvételét.

Az eltérő fogadtatásra nehéz általános magyarázatot találni; a legtöbb együttműködési készséget a rendőrség felsővezetői részéről tapasztaltak: úgy tűnt, kifejezetten örülnek a vizsgálatnak, sőt, többen interjúalanynak is ajánlkoztak. Ugyanakkor a bíróság és az ügyészség legfelsőbb vezetőinek többsége egyértelműen közölte, hogy nem támogatja, sőt, adott esetben meg is tiltja, hogy munkatársai válaszoljanak a kérdésekre, és meglehetősen nehéz volt a boldogulás a Vám- és Pénzügyőrség berkein belül is.

A minisztériumok és az önkormányzatok vezető beosztású dolgozói egyéni mérlegelés alapján döntöttek el, hogy vállalkoznak-e az interjúra, ezeken a helyeken azonban az esetek többségében nem ütközött különösebb nehézségekbe az interjúk elkészítése.²¹

²¹ Transparenzy International - 2005

Mindezek után nem alaptalan a feltételezés, hogy magát a kutatást is befolyásolta valamelyest az eltérő fogadtatás; azokon a munkahelyeken, ahol a vezetők nem támogatták azt, hogy munkatársaikat megkérdezzék, azok, akik mégis vállalkoztak az interjúra, vélhetően óvatosabban válaszoltak a kérdésekre, mint ott, ahol nem számoltak a felettesek rosszallásával. Az interjú-szituáció különbségei, ha nem is meghatározó, mindenképpen megemlíthető szerepet játszhatnak abban, hogy a vizsgálat eredményeképpen milyen összkép rajzolódik ki az egyes területekről.

A kutatási eredmények részletes ismertetése és elemzése előtt a kapcsolatfelvétel nehézségeinek bemutatása mellett meg kell említeni a vizsgálat előkészítése és lebonyolítása során támadt módszertani problémákat is, amelyeket az eredmények értelmezésekor nem hagyhatók figyelmen kívül. E nehézségek egyik része magából a vizsgálat tárgyából, más részük pedig a minta sajátosságaiból fakad.

A korrupcióval kapcsolatos vélemények feltárása során az első és legalapvetőbb problémát a fogalom egyértelmű és a többség által elfogadott definíciójának hiánya, a jelenség természetével kapcsolatos ismeretek korlátozottsága jelenti. Sem a hazai, sem a nemzetközi szakirodalomban nem lehet találkozni a fogalom általánosan elfogadható definíciójával, sőt jelentéstartalmáról sem alakult ki mindmáig konszenzus a témával foglalkozó társadalomkutatók, közgazdászok körében.

A vélemények feltárását tovább nehezíti az, hogy maga a vizsgálat fókuszába állított fogalom, a korrupció eleve negatív tartalmat hordoz, ami sajátos körülményeket teremt, hiszen a közvélemény-kutatások során, a vizsgált probléma és a kérdések megfogalmazásakor általában igyekszünk elkerülni az értékelő - pozitív vagy negatív töltésű - fogalmak használatát. Az ebből adódó problémákat fokozza, hogy a korrupciót a közgondolkodás ma is a tabu-témák közé sorolja, amit tovább erősít az a fent már jelzett tendencia, hogy a sajtó igencsak tartózkodó az ezzel kapcsolatos problémák kezelésében. Tekintettel a fogalom negatív jelentéstartalmára és büntetőjogilag is szankcionálható következményeire, nyilvánvaló, hogy a témáról való beszélgetést általában is egyfajta rejtőzködés jellemzi, hiszen a korrupcióban részt vevő felek egyikének sem érdeke, hogy kiderüljön az érintettsége.²²

²² Transparency International - 2005

Mindez fokozottan érvényesül a vizsgált körben, hiszen a megkérdezett vezetők nyilvánvalóan ellenérdekeltek abban, hogy a környezetükben tapasztalt korrupciós jelenségekről egy ilyen vizsgálat során számot adjanak.²³

Ugyancsak a vizsgált minta természetéből következően számos kétség merülhet fel a vélemények valódiságát illetően, hiszen a megkérdezett felsővezetők olyan hierarchiák csúcsán dolgoznak, ahol igen erős a testületi fegyelem, amely az esetek egy részében feltételezhetően akkor is a hivatalos vélemény melletti állásfoglalásra készítette a válaszolót, ha az interjúk névtelensége garantált volt. Az pedig korántsem bizonyos, hogy a hivatalos vélemények egybeesnek a kérdezettek magánvéleményével. Éppen ezért a kérdések megfogalmazásakor az esetek többségében a lehetőségekhez mérten próbálták a problémát "távolítani", általánosítani, és csak akkor merészkedtek a személyesség mezéjére, amikor ez elkerülhetetlennek látszott.

A felsorolt problémák egy részének a kutatási eredményekre gyakorolt hatását megfelelő kérdezéstechnikai és adatfeldolgozási módszerek segítségével minimalizálni lehet, ám a legkörültekintőbb előkészítés és a lehető legteljesebb körű szakszerűség sem küszöbölheti ki teljes mértékben a megkérdezett minta és a vizsgált téma sajátosságainak hatását a kutatási eredményekre.

Mindezen nehézségek ellenére úgy tűnik, hogy a vizsgálat elején kitűzött kutatási célt sikerült elérni, és viszonylag átfogó kép nyerhető arról, hogy milyen attitűdökkel közelítenek a korrupcióhoz és miképpen vélekednek róla a közigazgatás és igazságszolgáltatás csúcsain dolgozó felsővezetők.

²³ Transparency International-2005-korrupció érzékelési index

2.5.

Korrupciós esetek

2.5.1

Rendőri korrupció

A rendőrségi korrupció problémát jelent minden demokratikus állam számára, mivel képes aláásni a rendvédelem legitimitását. Alattomos és romboló. Csökkenti az embereknek a rendőrségbe vetett bizalmát, minthogy megsemmisít minden szakmai értéket, amelyet a rendőr munkavégzése során megszerezhet. Végző soron megakadályozza, hogy a rendőri hivatás elfogadott és megbecsült szakmává váljon.

A rendőri korrupció mindazonáltal világméretű probléma. Egyetlen rendőrségnek sem sikerült soha teljesen korrupciómentessé válnia, még ha akadt is olyan rendőrpáncsnok, aki a "korrupcióval szembeni ellenállást" nevezte az egyik fő célkitűzésének.

Az ügyészség által közzétett statisztikák szerint Magyarországon 877 rendőrt találtak bűnösnek korrupció vétkében 1944. és 1998. között. Számuk 1994-ben még 14, 1998-ban pedig már 113 volt.²⁴ *(2.sz. Melléklet)*

A Büntető Törvénykönyv (1978. Évi IV. Törvény) XV. Fejezetének a Közélet tisztasága elleni bűncselekmények nevet viselő VII. címe a hivatali vesztegetést akként határozza meg, hogy a bűncselekményt elköveti az a hivatalos személy, aki működésével kapcsolatban előnyt kér, avagy az előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetőleg az előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért. Vesztegetést követ el az állami szervnek, gazdálkodó szervezetnek vagy egyesületnek az a dolgozója illetőleg tagja, aki működésével kapcsolatban előnyt kér, vagy a kötelességének megszegéséért előnyt kér vagy elfogad. Vétséget követ el az, aki közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz.

A világ vezető alkotmányos demokráciáiban a II. világháború utáni időszakban a rendőri korrupciónak kialakult egy sajátos kiterjesztő értelmezése, amely magában foglalja a hivatásos szolgálatban elkövethető csaknem valamennyi jogsértő magatartást, a legenyhébbtől a legsúlyosabbig.

²⁴ Rendészeti Kutatók Egyesülete – Küzdelem a rendőri korrupció ellen

Ennek a felfogásnak néhány, az Egyesült Királyságban elterjedt példáját az alábbi:

Londonban a Metropolitan Police Service-nek “ A korrupció és a tisztességtelen magatartásának megelőzéséről” szóló stratégiája az alábbi meghatározásokat tartalmazza:

- A korrupció az, ha egy ember a saját vagy mások hasznára visszaél a pozíciójával (ez a Magyar szóhasználatban a hivatali visszaélés tényállásának felel meg).
- Erkölcsi fékek hiányában elkövetett jogsértő magatartásformák, amelyek lehetnek etikai vétségek (pl. hazugság), lehetnek szolgálati szabálytalanságok, de lehetnek közönséges bűncselekmények (pl. lopás, csalás) is.
- A közösségi célokat meghatározó testületi normák elutasítása (a szakirodalomban ide sorolják mindazokat az eseteket, amikor a rendőr bármilyen okból nem sajátítja el szakmájának etikai szabályait, azokkal nem tud vagy nem akar azonosulni).

Nagy általánosságban 4 kategóriába sorolhatjuk a korrupciót:

- *Alkalmi korrupció* – valaminek a megtétele vagy valami megtételének az elmulasztása juttatásért cserébe.
- *Tevékeny korrupció* – amikor a rendőr tevékenyen bűnre sarkall, és pénzt kényszerít ki a másik féltől
- *Provokáló jogsértés* – amikor a rendőr valami jogtalant vagy etikátlant tesz az általa kezdeményezett eljárás sikere céljából (pl. bizonyítékot kohol, vagy a meglévő bizonyítékokat törvénysértő módon manipulálja annak érdekében, hogy súlyosabb megítélésű bűncselekmény legyen megállapítható (pl. a gyanúsított jegyzőkönyvek meghamisítása vagy okiratok koholása)
- *Jogsértés személyes indítékból* – amikor az eljárási szabálysértés vagy a törvénysértő cselekedet és a hivatali hatalommal való visszaélés háttérében személyes bosszú, vagy éppen a jogsértő rendőr által elkövetett más bűncselekmény leleplezése áll.²⁵

A rendőri munka minden területén burjánzik a korrupció - ez derül ki egy nemrégiben készült - és a Népszava birtokába jutott - belső jelentésből. A visszaélésekben gyakran a parancsnokok is szerepet játszanak. A vizsgálatot végzők visszatetsző módszereket javasolnak a megelőzésre.

²⁵ Rendészeti Kutatók Egyesülete – Küzdelem a rendőri korrupció ellen

A rendőrség, az ügyészség és a Belügyminisztérium belső elhárításának adatait is felhasználva nemrég készült el az a belső jelentés, amely a rendőri korrupcióról közöl elképesztő részleteket.

A Népszava birtokába jutott belső dokumentum készítői szerint a rendőrök által elkövetett bűncselekmények - hivatali visszaélés, vesztegetés, befolyással üzérkedés - motívumai csak részben keresendők a rendőr személyiségében.

A feketegazdaság morálisan romboló hatása éppúgy elvezet a korrupcióhoz, mint a hatósági ügyintézés és ügykezelés minden szintet jellemző bürokratikus menete. Kiváltók még a rendőrök alacsony életszínvonala, a felvételi rendszer hibái, valamint a parancsnoki nevelő és fegyelmező munka hiányosságai.

A rendőrök "betyárbecsületből" gyakran nem jelentik egymás bűnös magatartását, sőt, és ez már megdöbbenítő - a közvetlen vezetők részéről is tapasztalható, hogy kisebb súlyúnak ítélt esetek felett inkább szemet hunynak, csak hogy megőrizték egységük jó hírét.

A vizsgálati dokumentum megállapítja, hogy bizonyos területeken a parancsnoki közreműködés ennél is súlyosabb. Azon beosztásokba, amelyek a korrupcióra a legalkalmasabbak - ilyen például a gépkocsizó járőr -, csak azok kerülhetnek, akik a szolgálatot irányító vezetőknek különböző összegeket fizetnek.²⁶

Idézet a jelentésből: "Odáig eljutottak már ezen a téren a rendőrök, hogy a szolgálati idő alatt a korrupciós közterületi bűncselekmények során szerzett pénzt a váltások parancsnokai osztják el az állomány között. Az összegből az objektumban szolgálatot teljesítők is részesülnek az összetartozás kifejeződéseként."

A zárt korrupciós közösségek kialakítása "egymás kipróbálásával" kezdődik.

Rutinos rendőrök, "öreg rókák" gondjaira bízzák az újoncokat, akiket folyamatosan "tesztelnek". Eleinte kisebb súlyú, úgynevezett "kimagyarázható" zsebre bírságolásokba vonják be őket. Aki "veszi a lapot", azt "megbízhatónak" nyilvánítják, és a továbbiakban

²⁶ Rendészeti Kutatók Egyesülete – Küzdelem a rendőri korrupció ellen

helye lesz a csoportban. Aki nem áll be a sorba, azt gyorsan és teljes egységben kiközösítik, feletteseiknél befeketítik, munkáját ellehetetlenítik, így előbb-utóbb önként távozik a testületből.

A jelentés készítői szükségesnek tartják rögzíteni, hogy a bűncselekmények felderítése a fejlett konspirációnak köszönhetően csak titkos eszközökkel lehetséges. Erre azonban a korrupcióban érdekelt rendőrök sem várnak tétlenül, módszereiket folyamatosan tökéletesítik. Keresik - és gyakran meg is találják - a kapcsolatot olyan kollégáikkal, akiktől épp a felderítő szervek belső információit igyekeznek megszerezni. Ismerik már például a rendőrség ellenőrző szolgálatait, illetve a belső elhárítás járműveinek típusát, rendszámát, gyakran előre tudnak a tervezett akciókról is.²⁷

A korrupció szempontjából leginkább veszélyeztetettnek a közrendvédelmi és közlekedési szolgálatok állományát - egyszerűbben: az egyenruhás rendőröket - minősítik.

Gyakori, hogy a szabálytalankodók igazoltatásakor maga a rendőr tesz félreérthetetlen célzást, az állampolgár pedig már tudja, mi a teendő, sőt - állítja a jelentés - a legtöbben ismerik a "tarifákat" is.

A dokumentum az egyenruhások korrupciójának leggyakoribb formáit is felsorolja. Például a szabálysértési feljelentéstől pénzért tekint el a rendőr. A legjövendősebb pénzforrás a gyorshajtók "levétele", s erre több lehetőség is kínálkozik.

A legegyszerűbb, amikor a rendőr "tippeléssel" állapítja meg, hogy valaki átlépte-e a sebességhatárt, majd zsarolja az autóst, hogy bemérték, lefényképezték, de esetleg "lehetne valamit tenni".

Külföldiektől gyakran irreálisan magas "helyszíni bírságot" követelnek, ellenkező esetben kiutasítással fenyegetik az illetőt. Mivel a turisták gyakran valutában fizetnek, előszeretettel vadásznak a nyugati rendszámú autókra. A lebukás veszélyét csökkenti, hogy az idegen előbb-utóbb elhagyja az országot.

²⁷ Rendészeti Kutatók Egyesülete – Küzdelem a rendőri korrupció ellen

Nem ritkaság, hogy közúti balesetnél - ellenszolgáltatás fejében - hamis tartalmú igazolólapot állítanak ki. Korrupciónak minősül az is, ha a balesetes gépjárművet a rendőr olyan szállítóval viteti el, aki neki rendszeresen fizet. A prostituáltaktól gyakran ingyenes szolgáltatást kérnek, cserében nem jelentik fel őket.

"A közterületi szolgálatot ellátó állomány leggyakrabban az esti, éjszakai órákban követi el az előre eltervezett korrupciós cselekmények jelentős részét, gyér forgalmú, elhagyott útszakaszokon. Ilyenkor a rendőr megjelenése, az éjszakában feltűnő szolgálati autó fényei, a szankciókkal fenyegetés oly mértékben sokkoló, hogy szinte megbénítja az állampolgárokat" - mondja a jelentés.²⁸

Az elkövetést nem befolyásolja, hogy hónap eleje vagy vége van, ebből következik: nem megélhetési bűnözéssel, hanem rendszeres haszonszerzésre való törekvéssel állunk szemben.

Előfordul, hogy a rendőrök szolgálati területüket elhagyva "portyáznak", ami nagyban megnehezíti kilétük megállapítását.

A közterületi intézkedés gyakran alkalmazott "módszere", amikor a rendőr az autóval a jogosítványba, személyibe helyeztetni a pénzt, majd beül vele a rendőrautóba, és azt ott teszi el. Ilyen pénzt a lehető legrövidebb ideig tart csak magánál a rendőr, mert ellenőrzéskor lebukhat, tehát igyekszik megszabadulni tőle.

A valutát általában a legközelebbi ismerős benzinkutasnál váltják be. Előre megbeszéltek rejtekhelyeik is vannak, ahová szolgálat után mennek vissza a pénzért, vagy más kollégának adják át az összeget. A nagyobb címleteket azonnal felváltják, zsebeikben, irataik között szétrakják.

Az sem példátlan, hogy a rendőr saját címére megcímzett, felbélyegzett borítékokat tart magánál. A beszedett pénzt ebbe teszi, és az első postaládába bedobja.

A rendőrség bünyügyi szolgálatánál dolgozók - a nyomozók, vizsgálók - sem érintetlenek a korrupciótól. Ezek a beosztottak nagyfokú mérlegelési szabadsággal rendelkeznek. Ugyanakkor - munkájuk természetéből adódóan - jelentős számban kerülnek kapcsolatba

²⁸ Rendészeti Kutatók Egyesülete– Küzdelem a rendőri korrupció ellen

bűnözőkkel, amely ismeretségek az eljárások után is fennmaradhatnak.

"Pénzbeli vagy egyéb juttatásokért a büntetőeljárások alatt a vizsgáló vagy a nyomozó sok mindent el tud intézni, be tud avatkozni az ügyek menetébe. Az állampolgárok részéről - különösen a nagyobb ügyekben - jelentős a kezdeményezés" - mondják a jelentés készítői.

A dokumentum felsorolja a rendőri korrupció leggyakoribb megjelenési formáit:

A rendőr többletjogokat, lehetőségeket biztosíthat a gyanúsítottaknak, az eljárás menetét lassíthatja vagy gyorsíthatja. Bizonyítékokat eltüntethet vagy kreálhat, a nyomozás adatait tartalmazó bűnügyi információkat, illetve körözési és egyéb nyilvántartásokból adatokat szolgáltatathat ki.

Kedvezményeket adhat a fogva tartottaknak, illetve közreműködhet szabadlábra helyezésükben. Tanúkat befolyásolhat a gyanúsított kérésének, érdekeinek megfelelően. Módosíthatja a gépjárműkörözéseket. Vagyon elleni ügyekben a sértett érdekében soron kívül adhat ki lezáró határozatot biztosítási ügyintézéshez.

Bűnügyek helyszínelésekor neki rendszeresen "százalékot" adó lakatost, biztonságtechnikai szakembert ajánlhat a kárvallottnak.

A bűnügyi korrupciónál is a készpénz elfogadása az elsődleges, de ennél jóval nehezebben tetten érhető "honoráriumot" is kaphatnak a megvesztegetett rendőrök. Ilyen a díjmentes autó- vagy mobiltelefon-használat, az ingyenes üdülés, illetve egyéb kedvezményes lehetőségek biztosítása. Ezzel az áttételes vesztegetéssel szinte bizonyíthatatlanná válik a korrupció.²⁹

A rendőrség igazgatásrendészetén előforduló törvénysértések kiváltó oka elsősorban a bürokratikus ügyintézés.

A rendőrségi jelentés szerint a soron kívüli járműátírás, az idegenrendészeti ügyek gyorsítása a leggyakoribb lehetőség a vesztegetésre. Jellemző az ajándék, mint korrumpáló eszköz. Ezek értéke változó, adott esetben egy csokor virág vagy egy desszert

²⁹ Rendészeti Kutatók Egyesülete– Küzdelem a rendőri korrupció ellen

is elegendő a korrupciós büntetőeljárás megindításához.

Súlyosabb eset, amikor az igazgatásrendészeti dolgozó dokumentumok ellenőrzése nélkül ír át járműveket, intéz el idegenrendészeti ügyeket vagy ad ki fegyverengedélyt. Ide tartozik még a szabálysértési bírságok összegének csökkentése, esetleg a büntetés kiszabásának mellőzése is.

A dokumentum szerint a rendőr a felsorolt szolgálati ágakon kívül is keveredhet korrupciós ügyekbe. Egyszerűbb esetben kapcsolatai segítenek ügyes-bajos dolgok elintézésében. Komolyabb ügyekben nyilvántartási adatokat szerezhet meg és adhat ki, például biztonságtechnikai cégeknek, magánnyomozóknak vagy bűnözőknek. Közreműködhet lopott járművek legalizálásában, illetve rendőri mivoltát felhasználva - illegálisan - tartozásbehajtásban, pénzügyi, üzleti tevékenységben, de akár bűncselekményekben is.

A dokumentum a korrupcióra utaló legjellemzőbb magatartásformáknak a "fizetés fölötti" életszínvonalat, a gyanús költekezést, a bűnözőkkel való kapcsolattartást, az éjszakai szórakozóhelyek rendszeres látogatását tekinti.³⁰

A korrupció visszaszorítása a vizsgálatot végzők szerint szigorú intézkedéseket követel. Ilyen - többek között - a különféle csapdák állítása, a pusztán csak gyanúba került rendőr áthelyezése. A járőr párok közötti bizalmi kapcsolatok rendszerének szétrombolása, az egymást feljelentő rendőrök jutalmazása. A legkisebb korrupciós jel esetén a belső elhárítás és az ügyészség értesítése.

A jelentésből kitűnik: készítői szerint szinte a teljes rendőri állomány potenciálisan korruptnak tekinthető, hiszen a becsületes rendőrré mindössze egyetlen áttételes utalás található. Ugyanakkor a vizsgálat nem terjedt ki arra, hogy a magasabb rendőri vezetői beosztásban dolgozók közül mely területeken, kiket és hogyan veszélyeztethet a korrupció, illetve ez hogyan előzhető meg vagy érhető tetten.

³⁰ Szövényi György – Gondolatok a korrupcióról

2.5.2.

Politikai korrupció

A politikai korrupció kérdése mindannyiunkat érint: azért választunk politikusokat, politikai pártokat, mert abban bízunk, hogy a köz érdekében fognak tevékenykedni. Megválasztásukkal hozzáférést biztosítunk számukra a közpénzekhez és olyan hatalommal ruházzuk fel őket, amely befolyásolhatja hétköznapijainkat.

Kiváltságos helyzetükből adódóan a politikusok vagy a politikai pártok óriási kárt tudnak okozni kapzsiságukkal; nem meglepő, hogy világszerte teljes feddhetetlenséget várunk el a politikai vezetéstől.

A politikai korrupció esetében nem a politikusok által elkövetett korrupt cselekményekre kell gondolnunk. Ezek ugyanis a hatalommal visszaélés alfaját képezik, mivel a helyzeténél fogva korrumpálásra alkalmas politikus jellemzően hivatalos személynek vagy köztisztviselőnek minősül.

A politikai korrupció szorosan a politikai formációkhoz, a pártokhoz kötődik. Lényege pedig a pártfinanszírozás olyan formája, amely eltér a jogszabályokban megengedettől.

A választásokat megelőző kampányidőszakban csúcsosodik ki. Ekkor igényli a szervezet a legtöbb pénzt, s ekkor jelentkeznek nagyobb számban az “önzetlen támogatók is, akik később benyújtják a számlát, “mindössze” egy jó kis üzleti lehetőség elnyerését kérve korábbi befizetéseikért cserébe.

Részen így jönnek létre a választási ciklusokhoz igazodóan gyors és fényes üzleti sikereket felmutató “pártközeli” cégek, illetve villámkarriert befutó személyiségek.

A TI és a Gallup International 2003-ban és 2004-ben végzett kutatásai kimutatták, hogy a megkérdezett négy országból három szerint a politikai pártok a legkorruptabb intézmények. Válaszul e világméretű aggályra a TI évek óta foglalkozik a politikai korrupció problematikájával, eredetileg a választási kampány során kialakult korrupcióra helyezve a hangsúlyt. Ezt követően a TI olyan mechanizmusokat dolgozott ki, amelyek a politika és a gazdasági élet összefonódásából adódó korrupciós kockázatokat segítik kiszűrni – etikai kódexek és a politikai mandátum lejárt utáni korlátozások -, és amelyek

célja az üzleti szféra valamint a politika közötti "forgóajtó" (revolving door) lezárása.³¹

Politikai pénzügyek

A politikai pártok és a jelöltek választási csatározásai elképzelhetetlenek pénz nélkül. A politikai pénzügyek területén tett anti-korrupciós kezdeményezések célja nem a források megnyirbálása, hanem inkább a pártok helyes forrásfelhasználásának elősegítése annak érdekében, hogy a politikai pártok ne legyenek se korruptak, se korrumpálhatóak. Legyenek viszont felelősségre vonhatóak, azaz átvilágításuk után a közvélemény tiszta képet kaphasson finanszírozási hátterükről.

A politikai korrupció tekintetében döntő fontosságúak az állami forrásokkal való visszaélések (közzolgálati média, alkalmazottak munkaideje és a hivatali telefonok, gépjárművek és irodahelyiségek kampánycélra való használata, stb.), amelyek források felett az éppen hatalmon lévő pártok nagyobb befolyással rendelkeznek.

A korrupciós kockázatok attól függnék, mennyire mélyreható a pártok és támogatóik korrupciós összefonódása: a működési és kampány pénzek elnyerésére titkosan létrejött megállapodások azt a képet sugallják, hogy a demokratikus döntéshozatali eljárás hozzáférhetősége megvásárolható. Ennek súlyos következménye, hogy a szavazók kevésbé érzik érdekeltnek magukat a politikában és megrendül a demokráciába vetett bizalmuk.

A kormányoknak számos eszközük van a politikába áramló pénzek felhasználásának nyomon követésére, továbbá arra, hogy megvédjék a pártokat attól, hogy támogatóik bekebelezzék őket. A törvényhozás kísérletet tehet a privát támogatások megfékezésére olyan törvények megalkotásával, amelyek lehetővé teszik a támogatások médiában történő nyilvánosságra hozatalát. Ezek a törvények csökkenthetik a pénzigényt a kampányidőszakok lerövidítésével vagy a költségek maximalizálásával. A korrupt pártfinanszírozás rendezésének másik lehetősége a politikába beáramló pénzek szabályozása.

A leggyakoribb módszer bizonyos egyénektől (pl. elítélt bűnözők) vagy intézményektől

³¹ www.transparency.hu/politikai_korrupcio

(pl. külföldi kormányok) érkező támogatások tiltása, illetve az adományok felső határának megszabása.³²

Egy harmadik módszer – mely valójában a korábban említett kettőhöz szükséges – a kampány-támogatások átláthatóvá tétele azáltal, hogy az állampolgárok számára is hozzáférhető, ki mennyi pénzt adott kinek, milyen célból és mikor.

A politika-finanszírozási szabályok akkor érnek valamit, ha törvények betűjét és szellemét egyaránt betartják. A hatékony érvényesítés független ellenőrző szerveket kíván tényleges vizsgálati joggal, nyomozó hatósággal és szabálytalanságok észlelése esetén jogérvényesítő képességgel. Sajnos sok kormánynak hiányzik a politikai szándéka arra, hogy teret engedjenek a felügyelő szervezeteknek, hiszen hátrányosan érinthetik őket a hivatalból kikerülő információk. Tekintet nélkül az adott ország politikai finanszírozási rendszerére, magukra a jelöltekre és a politikai pártokra hárul annak biztosítása, hogy a kapott támogatások tiszta forrásból származzanak és az információ az összegyűjtött pénzekről és azok felhasználásáról hozzáférhető legyen. A pártoknak tudniuk kell ellenállni a kísértésnek, hogy olyan pénzt fogadjanak el, amely arra kötelezi őket, hogy esetleg a közérdektől eltérő érdekeket képviseljenek.

Pénzért vásárolt befolyás

Lobbizás

A közszféra és a privát szektor között álló lobbisták ideális pozícióval rendelkeznek a korrump tranzakciók közvetítéséhez. A korrupció akkor jelenik meg, ha egy érdekcsoport vagy egyesülés privilégiumot nyer, vagy aránytalan befolyáshoz jut a szakpolitikák alkotói körében, például pénzfelajánlásokkal vagy különböző ajándékokkal. Annak ellenére, hogy számos országban szabályozzák a lobbitevékenységet, a szabályozás gyenge marad – még Kanadában is, ahol a nemrégiben meghozott lobbitorvény példaértékűnek számít. Egy tipikus szabály a lobbisták kötelező regisztrációja, ami tevékenységük ellenőrzését biztosítja. Ugyanakkor a gyakorlatban a fizetett vállalati alkalmazottak összegyűjthetik a lobbizáshoz szükséges összes információt anélkül, hogy lobbistaként tevékenykednének, míg a vállalati igazgatók és nyugdíjazott vezetők, akik nem szükségszerűen jutnak pénzhez és nem is kell regisztrálniuk – végzik az aktuális

³² www.transparency.hu/politikai/korrupcio

lobbitevékenységet.³³

Külföldiek megvesztegetése

Nemrég még nem csak törvényes volt, hogy a vállalatok pénzt fizessenek külföldi közhivatalnokoknak a szerződések elnyerése érdekében, hanem a kormányuktól egyenesen adókedvezményt kaptak eme tevékenységre.

Az OECD külföldiek megvesztegetése elleni megállapodásának jogerőre emelkedése óta a részes államokban a helyzet legalább papíron megváltozott. A megállapodás értelmében törvényellenessé vált az OECD részes államaiban alapított vállalatoknak külföldi közhivatalnokok megvesztegetése (annak ellenére, hogy a tiltás nem terjed ki a párthivatalnokokra).

Az eljárás magában foglalja a vádemelés lehetőségét, de ez körülményes és költséges, mindazonáltal már volt rá példa, hogy az Egyezmény alapján néhány cég ellen vádat emeltek. Sok vállalat továbbra is folytatja a külföldi politikusok és kormányok megvesztegetésének gyakorlatát, amelyet gyakran közvetítők kódos részvételével vagy adóparadicsomokban nyitott titkos bankszámlákkal igyekeznek álcázni.

Politikai védettség

A politikusok védettségnek érthető logikai alapja van. Általában védettségük van a politikai tevékenységüket és munkájuk során tett beszédekkel illetően, annak érdekében, hogy védettek legyenek a politikai alapon történő jogi támadásoktól. Mindezek ellenére szigorú határokat kell megszabni. A védettségnek inkább a politikus hivatalára kell kiterjednie – nem a politikusra - annak érdekében, hogy biztosítsa a hivatal folyamatos működését és a végrehajtó, törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalom elkülönítését. Például általában nem élvez védettséget a politikus, ha tetten érik bűncselekmény elkövetése közben, és vannak tipikus eljárások, amelyek során a védettség megszűnik. Ilyen eset a súlyos bűncselekmény pl. a hazaárulás, hatalommal való visszaélés és a hűtlen kezelés.

³³ www.transparency.hu/politikai/korrupcio

Parlamenti etika és elszámolási kötelezettség

A törvényhozás kulcsszerepet játszik a helyes kormányzás elősegítésében, a korrupció visszaszorításában és a gyenge közigazgatásban a társadalom minden szintjén. Az állampolgárok a parlamenti képviselőktől elvárják a magas erkölcsi mérték betartását munkájuk és magánéletük során egyaránt.

A képviselőktől elvárjuk, hogy meggyőződéssel és elkötelezettséggel szolgálják a közjót, felülemelkedve személyes hatalomvágyukon és a magánhaszonra való törekvésükön. A parlamenti képviselők ellentétes cselekvése ezen elvárásokkal szemben komolyan aláaknázza nem csak az állampolgárok választott vezetőik képességébe vetett bizalmát, hanem az állam és intézményei törvényességét. Mindez legjobb esetben cinizmushoz és az állampolgárok közönyéhez vezet; legrosszabb esetben viszont megkérdőjelezi az egész politikai rendszert. Ezért különösen lényeges, hogy a kormány választott tisztségviselői nyilvánosan és erkölcsösen tevékenykedjenek.

Választási csalás és a választások megfigyelése

A Transparency International tapasztalata a választási megfigyelésekkel kapcsolatban a választási kampányok és politikai pártok finanszírozására fókuszál. Mindemellett foglalkozik a "valamit valamiért" adományok követésével, az állami támogatásokkal, az állami forrásokkal választási célokat szolgáló visszaélésekkel, a választók és a választási alkalmazottak megvesztegetésével.³⁴

³⁴ www.transparency.hu/politikai/korrupcio

3. rész

Küzdelem a korrupció ellen

3.1.

Az Állami Számvevőszék és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az Országgyűlés törvényességet, tiszta közéletet és a végrehajtó hatalom pénzügyeinek átláthatóságát ellenőrző szakmai szervezete.

Az ÁSZ integritása és hatékonysága javítható lenne az összeférhetetlenségre vonatkozó hibás rendeletek módosításával, az előre történő értesítések gyakorlatának korlátozásával, valamint a munkaviszony megszűnését követő időszakra vonatkozó korlátozások bevezetésével.

Az ÁSZ háromféleképpen vesz részt a korrupció elleni küzdelemben.³⁵

Először is: a számvevőszéki ellenőrzések során kiemelt figyelmet fordít a korrupciós kockázatok azonosítására és feltárására.

Másodszor: a korrupció okait, kockázatait és tendenciáit feltáró, elemző összefoglaló tanulmányokat is készít.

Harmadszor: indokolt esetekben az elkövetett bűncselekmények szankcionálását kezdeményezi az ÁSZ törvény alapján.

Az Állami Számvevőszék által folytatott ellenőrzések

A korrupció egyik legfontosabb megelőzési lehetősége, s egyben a korrupció elleni küzdelem sikerének egyik előfeltétele, hogy a pénzügyi rendszerek hatékonyan és jogkövetően működjenek. A számvevőszék szerepe a korrupció elleni küzdelemben is ehhez az alapvető állami érdekhez kapcsolódik.

Az ÁSZ ellenőrzi az államháztartás négy alrendszerét: a központi költségvetés végrehajtását, a helyi önkormányzatok gazdálkodását, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített pénzügyi alapoknak a felhasználását.

Továbbá az ÁSZ – külön törvény rendelkezéseinek megfelelően – ellenőrzi a pártok gazdálkodását, a gazdasági kamarákat, valamint a társadalmi szervezeteknek nyújtott

³⁵ Állami Számvevőszék-Korrupciós kockázatok feltérképezése-Tanulmány

támogatások felhasználását.

Az ellenőrzések eredményeképpen az ÁSZ javaslatokat készít és tesz közzé. Az elmúlt években végzett ellenőrzések során az ÁSZ több javaslatot tett a jogszabályok módosítására, a hibák, szabálytalanságok megelőzésére a közpénzek ellenőrizhetősége és hatékonyabb felhasználása érdekében. E javaslatok fogadtatása az ellenőrzöttek részéről kedvező.

Az ÁSZ különleges figyelmet fordít ellenőrzési tevékenysége során a magas korrupciós kockázatú területek azonosítására és feltárására. Vizsgálatai során a működés átláthatóságát és a gazdálkodás elszámoltathatóságát minősíti, jelzi ezzel a korrupciós kockázatokat, az ilyen cselekmények lehetőségét.

Tanulmányok

Az ÁSZ ezen kívül átfogó tanulmányokat is készít. Ezek közül több is a korrupció lehetséges okait, lehetőségeit tárja fel és elemzi, valamint azonosítja a vonatkozó kockázatokat és trendeket. Tanulmányaiban nemcsak a magyar, hanem a korrupcióval kapcsolatos nemzetközi tapasztalatokat és trendeket is értékeli.

Büntetőeljárás kezdeményezése

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény alapján az ellenőr bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén haladéktalanul értesíteni köteles az illetékes hatóságot (rendszerint a rendőrséget vagy az ügyészséget). 1990 óta az ÁSZ több esetben is indított büntetőeljárást, ezek többségében az a gyanú állt fenn, hogy a számvitel rendjét megsértették. Megalakulása óta az ÁSZ 131 bejelentett bűncselekmény gyanújának kapcsán, 74 esetben kezdeményezett büntetőeljárást.³⁶

A korrupció szankcionálása csupán tüneti kezelés. A kormányzatok valós feladata a korrupciós érdekeltség és helyzetek felszámolása, valamint a társadalmi normák megváltoztatása és a polgárok érdekeltté tétele a tisztességes üzleti magatartásban. A magyar kormányzat 2001-ben fogadta el korrupció elleni stratégiáját.

³⁶ Állami Számvevőszék-Korrupciós kockázatok feltérképezése-Tanulmány

Ennek fő elemei a büntetőjogi és eljárásjogi szabályok módosítása, vagyonyilatkozatok kötelezővé tétele és az összeférhetlenségi előírások szigorítása, a közérdekű adatoknak a 2003-as közbeszerzési törvényben erőteljesebben biztosított átlátható kezelése és nyilvánossága, a pénzmosás akadályozása.

A korrupció elleni küzdelem nem jól strukturált probléma, a visszaélések nem szüntethetők meg, de folyamatosan küzdeni kell ellenük. A legfontosabb lépések a jogszabályok deregulációs célú átvilágítása (és a kiskapuk kizárása), az Európa Tanács ajánlásainak érvényesítése a pártfinanszírozás és a kampány területeire, a korrupciós helyzetek jobb felismerése, a köztisztviselői etikai kódex megalkotása, a nyílt, széles körűen átlátható és ellenőrizhető közigazgatás megteremtése. Összefoglalóan a szolgáltató állam létrehozása. Hazánk sok olyan nemzetközi egyezménynek is résztvevője, amely támogatja ezen erőfeszítéseket.

3.2.

A korrupció elleni nemzeti stratégia főbb elemei

Fő cél a tiszta közélet, az etikai magatartás normái, a civil kontroll erősítése és a civil szervezetek mielőbbi bevonása a korrupcióellenes küzdelembe.

A korrupció elleni nemzeti stratégia legfőbb tételeit először legrészletesebben (a megelőzés és az ellenőrzés mint fő teendők, továbbá a közgondolkodás átalakítása, a döntéshozás átláthatósága és a sajtó szabadsága, mint biztosítékot nyújtó feltételek).

Főbb szempontok:

- az összeférhetlenségi szabályok szigorítása
- a vagyonbevallás érintett körének bővítése
- a képviselők mentelmi jogának szigorítása
- a köztisztviselők etikai szabályainak mielőbbi megalkotása
- a döntéshozatali mechanizmusok szigorítása
- az adatkezelésben az üzleti titokként kezelt adatok körének szűkítése
- a közbeszerzés szigorítása
- a lobbitorvény megalkotása
- a jövedéki törvény egységesítése
- a pártfinanszírozás szigorítása

- a büntető törvénykönyvnek a korrupcióval összefüggő büntetési tételeinek szigorítása
- az ügyészség és a bíróság feladatkörének bővítése és pontosítása
- a korrupciós ügyekben a nyilvánosság széleskörűségének biztosítása
- korrupcióellenes testület létrehozása
- a mentelmi jog szabályainak újragondolása, Btk. Büntethetőség elévülésére vonatkozó rendelkezéseinek módosítása
- foglalkozástól eltiltás lehetőségének átgondolása
- vagyoneklobzás szabályainak újragondolása
- Btk. Felülvizsgálata (büntetési tételek szigorítása, tanúzás alóli mentesség eljárási jogi lehetőségének újr szabályozása)
- feljelentési kötelezettség kiterjesztése
- visszatartó erejű szankciók hatékony alkalmazásának lehetősége
- felderítés és nyomozás szervezeti koncentrációja³⁷

A ma létező korrupcióellenes egyezmények és eszközök azt a kilencvenes évek elején létrejött nemzetközi egyetértést tükrözik, amely felismerte, hogy a korrupció egy világméretű és határokon átnyúló, fontos probléma, amelynek megoldásához magas szintű politikai elkötelezettség nemzetközi szinten egyeztetett megoldások szükségesek.

A dokumentumok mindegyike nemzetközi vagy regionális elvárások keretrendszerét állítja fel, nemzeti szabályozást ír elő és elősegíti a nemzetközi együttműködést. Némelyik szelektív megközelítést alkalmaz, és csak a probléma bizonyos elemeit célozza, míg mások átfogó megoldást szorgalmaznak, és magukban foglalják a prevenciót, a szankciók rendszerét, a pénzmosás elleni nemzetközi harcot és a korrupció eredményeként megszerzett javak visszajuttatását, illetve az aláíró államok számára juttatandó segítség módját is. A legfrissebb egyezmény, a 2003. évi ENSZ Egyezmény a Korrupció Ellen, egyben a legátfogóbb is.

Bármennyire jelentősek is ezek a lépések, az egyezmények csak akkor segítik valóban a korrupció visszaszorítását, ha elfogadásuk után a részes országok valódi erőfeszítéseket tesznek a jogi szabályozás gyakorlatba átültetésére.

Az egyezmény aláírásában megnyilvánuló politikai akarat és reform lehetőségének kihasználása a kormányok, a civil társadalom, a vállalati szektor és a nemzetközi

³⁷ Wintermantel István – A korrupció elleni stratégia várható főbb irányai

intézmények aktív szerepvállalásán múlik. A legelkötelezettebb kormányoknak bátorítani és támogatni kell azokat az országokat, amelyek lassabban, kevésbé lelkesen vagy gyenge forrásokkal kapcsolódnak be a folyamatba.

A civil társadalom nyomást kell, hogy gyakoroljon a kormányokra annak érdekében, hogy az egyezmények elfogadása kormányzati prioritássá váljon, majd hogy az egyezmények követelményeit élettel töltsék meg, és végül, hogy az egyezmények betartásáról elszámoltassák a nemzeti kormányokat.

A nemzetközi szervezetek pedig sokat tehetnek azért, hogy az egyezmények a figyelem középpontjába kerüljenek (és ott is maradjanak) és egyben fórumként szolgálhatnak a korrupció elleni közdelem terén történő előrelépés megvitatására.

3.3.

Az OECD-egyezményről röviden

A világ leggazdagabb exportőr államait tömörítő OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) megvesztegetés elleni Egyezményét 1999-ben 38 ország írta alá azzal a céllal, hogy harcot indítsanak a hivatali személyek megvesztegetése ellen.

Magyarországon az Egyezmény 2000. május 31-től hatályos. A Transparency International folyamatosan követi az Egyezmény céljainak megvalósulását, munkájáról évről-évre jelentést tesz közzé.³⁸

3.4.

A GRECO-ról általában

A korrupcióellenes államok csoportját (Group of States against Corruption – GRECO) az Európa Tanács 1999-ben hozta létre a tagországok korrupcióval szembeni törekvéseinek vizsgálata érdekében. A GRECO jelenleg 46 tagot számlál (nagy részt európai államok, beleértve például Oroszországot is, illetve az Amerikai Egyesült Államokat). A szervezet titkársága Strasbourg-ban működik. A GRECO legfontosabb célkitűzése, hogy tagjai kötelezettségvállalását figyelembe véve segítse a korrupció elleni küzdelmet egy olyan eljárás során, amely a „közös értékelésen és egyenlő nyomásgyakorláson” alapul.

³⁸ www.transparency.hu/OECD

A tagállamok szakértőiből kialakított értékelő csoportok – többek között – országátogatások nyomán alakítják ki álláspontjukat a vizsgált ország korrupcióellenes intézkedéseiről (ún. evaluation procedure).

A GRECO plenáris ülése megvitatja, majd dönt az elkészült jelentésről, amely ajánlásokat is tartalmazhat a vizsgált tagállam jogalkotásának és gyakorlatának fejlesztése érdekében. A tagállam a megadott határidő szerint jelentést tesz az ajánlásokkal kapcsolatos intézkedéseiről (ún. compliance report). Az ajánlás végrehajtását a GRECO elfogadja, illetve, ha végrehajtás nem megfelelő, részben vagy egészben elutasítja.

A GRECO munkája ún. értékelési körökre tagolódik. A körök egy-egy előre meghatározott témára koncentrálnak: 2000 és 2002 között az első értékelési körben a korrupció elleni küzdelemben résztvevő nemzeti szervek függetlenségének, specializációjának és rendelkezésre álló eszközeinek a vizsgálata került a középpontba.

A második értékelési körben, 2002 és 2006 között a figyelem a korrupció azonosításának, valamint a közigazgatási korrupció megelőzésének és felfedésének, illetve a jogi személyek (gazdasági társaságok) korrupct felhasználásának kérdésére összpontosult.

A harmadik értékelési kör 2007 januárjában kezdődött el, a fókuszba ezúttal pedig a pártfinanszírozás problémaköre és Korrupcióról szóló büntetőjogi egyezmény rendelkezései kerültek.³⁹

3.4.1

GRECO-jelentések Magyarországról

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 jelentés nyilvános. A magyar fél legutóbb 2007 márciusában egészítette ki ezt a jelentését, két, a GRECO által még nem végrehajtottnak minősített ajánlással kapcsolatban. A második értékelési körrel 2005-ben készült el az értékelés, erre Magyarországnak 2007 őszéig kell választ adnia.

A harmadik körös értékelő jelentést Magyarországról a GRECO idei júniusi plenáris ülésén fogadták el.

³⁹ www.transparency.hu/greco

Nyilvánosságra hozták a GRECO jelentés Magyarországnak szóló ajánlásait.

Az Európa Tanács keretében működő korrupcióellenes államok csoportja (GRECO) megfogalmazta Magyarországnak szóló ajánlásait a pártfinanszírozás rendezése és a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása érdekében.

A kutatásban részt vettek a Transparency International magyarországi tagozatának munkatársai. Az ajánlások teljesítésére a GRECO jövő év végi határidőt adott és a végrehajtást 2012-ben egyedi megfelelési eljárás keretében fogja értékelni.

Az Európa Tanács GRECO csoportjának javaslatai Magyarországnak a pártfinanszírozás rendezésére:

- vizsgálja felül, hogy szükséges-e az Alkotmány 63.-§-ában előírt kétharmados többség a politikai pártok gazdálkodására és működésére vonatkozó szabályozáshoz, és lehetőség szerint egy egyszerű többségi követelményt írjon elő az ilyen tárgyú szabályozás elfogadására vonatkozóan;
- biztosítsa, hogy a politikai pártok és a kapcsolódó alapítványok könnyen azonosíthatóak legyenek a társadalmi szervezetek nyilvántartásában, és hogy a nyilvántartásba foglalt, a székhelyükre és vezető tisztségviselőkre vonatkozó elérhetőségi adatokat rendszeresen naprakész állapotba hozzák;
- támasszon jogi követelményeket a pártokkal szemben – figyelembe véve olyan tényezőket, mint a pártok mérete és tevékenységi szintje – arra nézve, hogy megfelelő könyvvitelt folytassanak és beszámolókat készítsenek az általános számviteli követelményekkel összhangban és nyilvánosságra hozzák az éves üzleti könyvekben és beszámolóikban foglalt adatokat oly módon, hogy azok a közvélemény számára könnyen és rövid időn belül hozzáférhetőek legyenek;
- keressen megoldást arra, hogy a politikai pártok konszolidált könyvvitelt folytassanak, és olyan beszámolókat készítsenek, amely magában foglalja azon jogi személyek beszámolóit vagy a velük kapcsolatos más releváns információkat, amelyek közvetlenül vagy közvetve kapcsolódnak a politikai párthoz, vagy más módon az ellenőrzése alatt állnak (pl. megfelelő pártalapítványok és más alapítványok) ;

- biztosítsa, hogy a politikai pártok és pártalapítványok megfelelő jogi követelményeknek legyenek alávetve egy bizonyos értéket meghaladó adományok tekintetében, különösen hogy a politikai pártok kötelesek legyenek közzétenni az ilyen adományozók személyét; állapítson meg pontos szabályokat a nem pénzbeli adományok értékelésére; és hozzon intézkedéseket annak megelőzése érdekében, hogy kijátsszák a névtelen támogatások tilalmát azáltal, hogy az ilyen adományokat más jogi személyeknek vagy választási jelölteknek juttatnak;
- vizsgálja felül a választási kampány időszakának hosszát, és biztosítsa, hogy a kampánybevételek és kiadások ez alatt az időszak alatt megfelelően könyvelve legyenek, továbbá mérlegelje annak előírását, hogy a bevételeket és kiadásokat a választási kampány alatt megfelelő időközönként nyilvánosságra kelljen hozni;
- írja elő, hogy a pártok főszabályként független könyvvizsgálatra kötelezettek legyenek erre jogosult szakértők igénybevételével;
- biztosítsa, hogy a politikai pártok ellenőrzése terjedjen ki azon jogi személyek könyvvitelének és beszámolóinak ellenőrzésére, amelyek közvetlenül vagy közvetve kapcsolódnak a politikai pártokhoz, vagy más módon az ellenőrzésük alatt állnak;
- biztosítsa, hogy az Állami Számvevőszék a politikai finanszírozás területén gyakoribb, kezdeményezőbb és gyorsabb ellenőrzést végezzen, beleértve a megelőző intézkedéseket és a pénzügyi szabálytalanságok nagyobb mértékű feltárását is; továbbá ehhez megfelelően igazítsa hozzá a pénzügyi és emberi erőforrásokat;
- vizsgálja felül a politikai finanszírozási szabályok megsértésének jelenlegi szankcióit, és biztosítsa, hogy a politikai pártok és választási kampányok finanszírozására vonatkozó létező és jövőben megalkotandó szabályokhoz megfelelő (rugalmas) szankciók kapcsolódjanak, amelyek hatékonyak, arányosak és visszatartó hatásúak;

A Transparency International nyilvánosságra hozta a Korrupció Érzékelési Index 2010-es eredményeit.⁴⁰

Budapest, 2010. október 26.– A Transparency International 2010-es Korrupció Érzékelési Indexe (Corruption Perception Index - CPI) szerint Magyarországon a korrupció megítélése rosszabb a régiós átlagnál; hazánk 4 helyet esett vissza a rangsorban.

Litvánia és Lengyelország is megelőzte Magyarországot a CPI 2010-es rangsorában.

Magyarországot korruptabbnak látják

A nemzetközi korrupció ellenes szervezet globális felmérése alapján Magyarország idén 4.7 ponttal az 50. helyen áll. Ezzel a régiós átlag mögé kerültünk. A változás mértéke is a legmagasabb a környező országokhoz képest, hiszen a CPI mutatóban a tavalyihoz képest 0.4 pont a visszaesés.

Hazánk esetében az üzleti szektor véleményét mérő mutatók romlottak jelentősen. A piac türelmetlen és mihamarabbi hatékony fellépést vár a kormánytól, hiszen a gazdasági válságból való kilábalás, illetve az ország versenyképességének növelése lehetetlen átfogó antikorrupciós intézkedések bevezetése nélkül.

3.4.2.

Globális kihívások

A korrupció az egész világot érintő súlyos probléma, a 2010-es CPI felmérésben vizsgált 178 ország mintegy háromnegyede 5 pont alatt szerepel a rangsorban. A globális problémák – pénzügyi válság, klímaváltozás, szegénység – leküzdéséhez globális korrupcióellenes intézkedések kellenek, így a Transparency International az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének szigorúbb alkalmazását javasolja.

A CPI rangsorban visszaesést mutató országok közé a pénzügyi válság által leginkább sújtott államok tartoznak, így megállapítható, hogy összefüggés van a gazdaság helyzete és a korrupció érzékelése között. Ahhoz, hogy gazdasági téren fejlődés legyen ezekben az országokban, a korrupció leküzdése, az átláthatóság növelése elengedhetetlen.

A Transparency International Korrupció Érzékelési Indexének vezető helyéért idén

⁴⁰ www.transparency.hu/korruptcios-erzekelesi-index-2010

Dánia, Új-Zéland és Szingapúr verseng 9.3-as pontszámmal. Az utolsó helyeken továbbra is a gyenge állami intézményekkel rendelkező, gyakran belpolitikai konfliktusokkal küzdő országok a dominánsak. Afganisztán és Mianmar osztozik az utolsó előtti helyen 1.4-es pontszámmal, az utolsó helyen Szomália áll 1.1-es pontszámmal.

CPI módszertan

A korrupció-érzékelési indexet (CPI) különböző felmérések összesítésével készítik évente a TI berlini titkárságán. A CPI tehát a „felméresek felmérése”, amely azt vizsgálja, hogy a nemzetközi és a helyi elemzők és üzletemberek milyen súlyosnak látják a korrupció problémáját a CPI-ban szereplő országokban. Az összetett index 13-féle szempont alapján, nullától tízig terjedő skálán osztályozza az országokat. Az alacsony pontszám jelentős, a magas csekély mértékű korrupcióra utal.

3.5.

Magyarország is tagja az ENSZ új korrupcióellenes szervezetének

Nemzetközi korrupcióellenes szervezet alakult ausztriai székhellyel az ENSZ égisze alatt több, mint huszonöt ország, köztük Magyarország részvételével(2010.09.01.).⁴¹

A Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (IACA) rendőri szerveknek, bírói testületeknek, nem kormányzati szervezeteknek, kutatóknak és magánvállalatoknak nyújt továbbképzési, kutatási és együttműködési lehetőséget és átfogó megközelítést képvisel a korrupció elleni küzdelemben. Az IACA nemzetközi szervezeti jogállást kap. Az alapító országok, köztük Magyarország is aláírta az alapító szerződést.

Mérföldkő a nemzetközi közösség korrupció elleni küzdelmében a szakterületeket átfogó megközelítés és a nemzetközi szakmai képzés. A korrupció nem küzdhető le egyetlen ország határain belül, minden rendelkezésre álló nemzetközi eszközt meg kell ragadni az ellene való küzdelemben.

Az Akadémia alapítói között egyránt vannak európai uniós tagállamok, valamint balkáni, latin-amerikai, arab világbeli és ázsiai országok is.

Az Akadémia létrejöttének egyik fő kezdeményezője Ausztria volt, létrejöttét együttesen kezdeményezte az ENSZ, az Interpol és az Európai Unió. Az intézet az alsó-ausztriai

⁴¹ www.magyarorszag.hu/jogiforum

Laxenburiban működik, a szükséges létesítményeket és a felújításokhoz szükséges forrásokat az osztrák állam és Alsó-Ausztria tartomány bocsátotta rendelkezésre. Az Akadémia működését alapvetően az ENSZ fedezi, de a költségvetés egy jelentős része a tagállamok felajánlásaiból valósul meg.

A Nemzetközi Korrupció-ellenes Akadémia (IACA) a világ első oktatási intézménye, amit a korrupció elleni harcnak szenteltek. A 2010. szeptemberi kezdés után az intézmény a világ minden tájáról képez majd politikaformálókát a kormányzatokba, a privát szektorba, a civil társadalomba, csakúgy mint bírókhoz, nyomozókhoz, ügyészekhez, rendőrtisztekhez, törvényhozókhoz és akadémikusokhoz hasonló profikat.

4. rész

A korrupció “nélküliség”, a korrupció eredeztetése

4.1.

Létezhet-e korrupció nélküli világ?

A kérdés nagyon összetett, így megválaszolása is rendkívül széles elemzést rejt magában, egészen az evolucionizmustól a kulturális felfogásokon át különböző elméletek soráig.

A korrupció olyan környezetet teremt, amelyben nem a valós szabályok érvényesülnek. Megelőzésének fontos előfeltétele, hogy a vezetők kiválasztásában alapvető legyen a megbízhatóság, a hivatalnokok előléptetése csupán érdek szerint történjen, a munkavállalókat megfelelően fizessék meg, folyamatos legyen az ellenőrzés, minden szinten érvényesüljön a nyilvánosság, legyenek kidolgozva intézményi belső és általános etikai szabályok, és végül a rendszerek működtetése gyors és körültekintő legyen. Sokan a szankciók szigorításában látják a megoldást, ugyanis az etikai tájékoztatást elégtelennek vélik.

Az embereknek „genetikus” hajlamai vannak a korrupcióra. A visszaélésekre a társadalom működése teremt lehetőségeket. Vannak a szabályozástól függő, illetve attól független korrupciós folyamatok. A szabályozás-független korrupciós folyamatok erkölcsi, kulturális problémákkal kapcsolatosak, míg a szabályozás-függőek a bürokráciával, törvényi kiskapukkal, túlszabályozással, a szabályok által kiváltott magatartásformákkal, és a pénzügyi szemlélet túlsúlyba kerülésével magyarázhatók. Napjaink slágertémája, az EU csatlakozás talán még nincs kiemelt hatással a hazai korrupciós folyamatokra – de a beérkező pénzmennyiség növekedésével ez változhat.⁴²

4.2.

Evolucionizmus

Az evolucionizmusban a korrupciót, mint társadalmi tömegjelenséget, és mint egyedi magatartásforma egységként vizsgálhatjuk. Vagyis ugyanannak a jelenségnek a két

⁴² Rendészeti Kutatók Egyesülete-A rendőri korrupció és megelőzése

egymással kölcsönhatásban lévő összetevőjét egyidejűleg. A társadalmi jelenség oldal vizsgálatának kiindulópontja az, hogy az evolúció képezi az adott gazdaság, és társadalom legfontosabb összetevőjét. Vagyis a társadalmat fejlődő egységként jellemzi. Ebben a megközelítésben a korrupció a gazdasági és társadalmi intézményrendszerek funkcióinak, céljainak helytelen értelmezéséből keletkezik. Ez a helytelen értelmezés egyrészt fakadhat magának a társadalmi intézményrendszernek az alkalmazottaitól, illetve a társadalom tagjaitól.

Az egyén szintjére vetítve mindez azt jelenti, hogy az egyén által preferált értékek és magatartásformák között ellentét feszül. Ugyanis az egyén magatartása mindig rugalmas, az egyéni érdekeinek megfelelően alakul, változik alapvetően. Így a környezetváltozásra gyorsan reagáló magatartás és a hagyományos, merev értékrend ellentmondása okozza a korrupciót.

4.3.

Kulturális felfogás

A korrupció kulturális okságmagyarázata az evolucionista elmélet továbbfejlődéseként jellemezhető. Két sajátos vizsgálati területe van, egyrészt ezen elmélet híve a fejlődő országokban megnyilvánuló korrupciót, másrészt a korrupció és az agresszió összefüggéseit kutatták.

Az első összetevő elméleti kiindulási alapja az a tétel, hogy a korrupció a világ országaiban egyenlőtlenül oszlik meg. Az előfordulás aránya lényegesen nagyobb a gazdaságilag kevésbé fejlett, elmaradott országokban, mint a gazdaságilag fejlett országokban. Az elmélet hívei a magasabb korrupciós mutatók okát a fejlődő országok jogszabályainak és a társadalmilag elfogadott normák eltérésében látták. Ugyanis ezekben az országokban a korrupcióra vonatkozó törvényi, jogszabályi rendelkezések a nyugati országokban általánosan elfogadott standard jogi alapokon nyugszanak.

Ugyanakkor a társadalom belső értékrendje ettől eltér, mivel eltűri vagy egyenesen általánosan elfogadottá teszi a baksist, a csúszópénzt, egyszóval a korrupciót.

Mindez sajátos helyzetet teremt a társadalom tagjait képező egyének két szintjén. Egyrészt konfliktust okoz a "civil" polgár számára, de ugyanakkor konfliktust okoz a

közüntézményekben, állami hivatalokban. erőszaksservezetekben dolgozó hivatalnokoknak is. A konfliktus alapját a két eltérő értékrend közötti különbség, és a különbségekből fakadó helyzetek okozzák. Mindezt fokozza az adott ország gazdasági helyzete, ahol a kereslet és a kínálat egymással nem áll arányban. Ebben a helyzetben a központosított, állami újraelosztó funkció melegágya a korrupciónak, egyenesen intézményesíti az állami életben.

Mindebből azt a következtetést vonták a kulturális magyarázat képviselői, hogy a korrupció hatásmechanizmusa lényegében megegyezik az agresszióéval, vagy a korrupció így nem más, mint az agresszió alternatívája.

4.4.

Eklektikus elmélet

Az eklektikus oksági magyarázatok sajátossága, hogy a korrupciós oksága tényezőként szintetizálják. Myrdal "Ázsiai dráma" - A nemzetek szegénységének vizsgálata (1968) című munkájában aThaiföldön megnyilvánuló korrupciót elemezte. Munkájában együtt alkalmazta az etnocentrista, a funkcionalista és az evolucionista megközelítést a jelenség leírására és magyarázatára.⁴³

4.5.

Klavern elmélete

Van Kleveren a hivatali-közületi korrupció jelenségét vizsgálta. ⁴⁴ Álláspontja szerint a korrupció megvalósulásának legfontosabb feltétele a köztisztviselők alkotmányon alapuló önálló jogi monopóliuma. Ez azt jelenti, hogy a köztisztviselő – az állam közhatalmi tevékenységét ellátó személy-egyedi ügyekben alkotmányos felhatalmazás alapján döntésre hivatott. Vagyis ez az alkotmányos felhatalmazáson alapuló döntési helyzet generálja a korrupciót, mely a közhatalmi tevékenység gyakorlóját befolyásolja.

Van Klaver vizsgálta még a nagy kereskedelmi társaságok korrupciójának okait is. Megállapította, hogy az utóbbi jelenség nem ugyanazon talajon nyugszik, mint a köztisztviselő korrupciója. Ugyanis az előbbinél az alkotmányos döntési helyzet generálja

⁴³ Gunnar Myrdal – Asian Drama - 1957

⁴⁴ van Klaveren – Die historische Erscheinung der korrupcion - 1957

a korrupciót, addig utóbbinál a gazdasági szereplő a profitorientált piac gazdasági szereplője. Mindezek alapján van Klaver a korrupció általános okait komplexen a társadalmi, gazdasági, politikai és jogi környezet sajátosságaiban keresi.

Ezen a ponton kapcsolódik tehát a köztisztviselő vagy a közhivatalnok korrupciója a gazdasági élet szereplőjéhez. Ugyanaz a társadalmi környezet, ugyanaz a gazdasági közeg veszi körül mindkét alanyt, bár helyzetük és sajátos működési feltételrendszerük eltérő.

A korrupciót a múltban sokszor tekintették az élet velejárójának. Túl sokszor és túl sok ember egyszerűen csak beletörődött létébe.

A korrupciós ügyek ritkán jutnak el a bíróságokra. Manapság változik az emberek hozzáállása. Világszerte egyre kevésbé tűrik a korrupciót.

A korrupciót nem lehet teljesen megszüntetni. Erre törekedni sem érdemes, hiszen ez olyan erőforrásokat igényelne és olyan áldozatokkal járna, amit nem lehet felvállalni. A korrupció elleni harcnak nem is a megvesztegetések totális kiirtására, hanem a korrupció számára kedvezőtlen környezet létrehozására kell irányulnia.

Mindaddig, amíg a társadalomban kritikus fordulatok lehetnek (például forradalmak, tulajdonváltás vagy a piacgazdaságban az áruk és szolgáltatások keresletében és kínálatában fellépő egyensúlyhiány), addig a korrupció törvényszerűen virágzik.

A korrupció legfőbb ellenségeinek sorába tartozik a társadalmi és gazdasági stabilitás, az árubőség, valamint a jogbiztonság. Ez irányú érdekében még sok tennivaló akad nemcsak Magyarországon, hanem a nálunk jóval fejlettebb, gazdagabb országokban is. A felsorolt tényezők mellett kétség kívül szükség van a közélet olyan tényezőjére is, amely segít abban, hogy a közhatalom gyakorlói ellenálljanak a vesztegetők csábításának. Ez a tényező a jogi fenyegetettség szerves folytatása, az etikus magatartás.

4.6.

Hova forduljunk ha korrupciós esetre bukkantunk?

www.merjtenni.hu

A jogsegélyszolgálathoz bárki fordulhat, aki korrupcióval kapcsolatos jelenséget tapasztal és szeretné azt bármely olyan szervhez bejelenteni, amely érdemben tehet ellene. Korrupció alatt azt értjük, amikor valaki visszaél a ráruházott hatalommal saját haszon szerzése céljából.

Ezt a meghatározást a jogsegély-szolgálat merjtenni.hu oldalán öt kérdéssel szétbontották, hogy ezek megválaszolásával a panaszos meg tudja ítélni, hogy az adott ügy, valóban korrupciós ügy-e. Ahhoz, hogy a korrupció ellen önállóan is fel tudjanak lépni a panaszosok, a merjtenni.hu-n további segítséget nyújtanak a korrupció előfordulásának témák és szervezetek szerinti csoportosításai alatt található információk.

A konkrét tanácsadáson túl céljuk, hogy a beérkező ügyekből akár a jogalkalmazás, akár a jogalkotás terén a TI Magyarország céljaival összhangban álló változást generáljon és egy-egy ügy jó precedenst teremtsen az adott területen.

A jogsegély-szolgálat az alapügyben, melynek kapcsán a korrupció történt (pl. egy közigazgatási hatósági eljárásban) nem nyújt jogi segítséget, azonban a feltételezett korrupció elleni fellépést a honlapon kívül szükség esetén a jogsegély-szolgálatban közreműködő ügyvédek révén támogatja.⁴⁵

A jogsegélyszolgálat e-mailen keresztül és személyes konzultációval segít a TI Magyarországhoz forduló ügyfeleknek. A TI Magyarország vállalja, hogy minden megkeresést megválaszol, valamint, hogy azon bejelentkező ügyfelek számára, akiknek erre szükségük van, a jogsegély-szolgálat félfogadási idejében személyes konzultációt biztosít.

⁴⁵ www.merjtenni.hu

Terveik szerint az alábbi típusú ügyek lesznek a jogsegélyszolgálat fókuszában:

-közigazgatási eljárások (GVH-hoz, PSZÁF-hoz benyújtott panaszok, közérdekvédelmi bejelentések),

- polgári peres eljárások (információszabadság perek, korrupció feltárásával kapcsolatban indított személyiségi jogi perek, közérdekű bejelentő munkaügyi pere, közérdekű igényérvényesítés, büntetőeljárások (korrupció feltárásával kapcsolatban indított rágalmozási ügyekben védelem, pótmagánvád képviselte, feljelentés elkészítése), egyéb eljárások (Alkotmánybírósági indítvány, ombudsmanhoz címzett panaszok, EU-s kötelezettségszegési eljárások).

A jogsegélyszolgálat ügyfeleinek az ügyvédek a jogsegély-szolgálat céljaival összhangban és az általuk szükségesnek tartott mértékben segítenek beadványt készíteni vagy maguk szerkesztenek ilyet, illetve a TI Magyarország jogi vezetőjével egyeztetve vállalnak a jogsegélyszolgálatához beérkezett ügyekben jogi képviseletet. Az ügyfelek részére a jogsegély-szolgálat ingyenes. A TI Magyarország nem jár el a panaszosok nevében, és nem folytat vizsgálatot az ügyekben.⁴⁶

⁴⁶ www.merjtenni.hu

Összegzés

Magyarországon a politikai és gazdasági átalakulást széles körben elterjedt korrupció kísérte.

Az erőforrások szűkössége, illetve rossz elosztása, a túlbürokratizált jogi és közigazgatási rendszer, valamint a kölcsönös szívdességek hálózata továbbra is a korrupció strukturális előidézői. A társadalom jelentős változásokon ment át, ami aláásta az általánosan elfogadott viselkedési normákat (erkölcsök lazulása) és erősítette a korrupciós tendenciákat. Ezenkívül, a tervgazdaságról a liberalizált piacgazdaságra való áttérés néhány szektorban megváltoztatta a korrupt magatartás alapjául szolgáló struktúrát.

A szocializmus hiánygazdaságában a korrupció útja a vevőtől az eladóig vezetett a korlátozottan rendelkezésre álló áruk és szolgáltatások (minőségi élelmiszerek és importtermékek) megszerzése érdekében. A rendszerváltozást követően a korrupció számos szektorban (üzleti élet, közbeszerzések, stb.) az eladótól (vállalkozó) a vevő (ügyfél) felé irányul.

A korrupcióról alkotott vélemények különbözőek, szinte mindenkit megkönyékez élete során, néhány esetben mégcsak nem is gondoljuk, hogy épp ezzel találkozunk, de egy adott szituáció, élethelyzet kapcsán akár véletlenszerűen alanyai lehetünk egy esetnek.

A témában nagyon nehéz kutatási adatokat szerezni, becslések sincsenek a korrupció által okozott kár mértékéről, ahogy annak dinamikájáról sem: nem tudhatjuk, hogy javul, avagy romlik a helyzet Magyarországon.

Dolgozatom záró mondatához Hofi Géza, analfabétizmusról mondott idézetét választom:

“Magyarországon korrupció nincs.... összeírva.”

1.sz. melléklet

Közüvéleménykutatás a közügázgátás és az igazságszolgáztatás vezetű beosztású tisztségyviselői körében a korrupcióról

A mintáról

Az adatfelvétel során összesen 534 személylyel készítettek kérdűíves interjúút, akik közül 77 fő az igazságszolgáztatás, 72 fő az APEH, valamint a Vám- és Pénzügyűrség, 86 fő a rendűrség, 87 fő az önkormányzatok, 221 fő pedig a különbűzű minisztériumok vezetű beosztású munkatársai közül került ki. A megkérdezettek csaknem valamennyien felsűfokú végzettségűek; 15 százalékuk főiskolai, 83 százalékuk pedig egyetemi diplomával rendelkezik, és mindűssze 2 százalék azoknak az aránya, akiknek nincs diplomája.

A mintán belül a férfiak és nők aránya 76 : 24 százalék volt, 17 százalék a 40 év alattiak, 41 százalék a 40 és 50 közöttiek, 36 százalék az 50 és 60 év közöttiek aránya, a 60 év felettieké pedig 6 százalék volt.

A megkérdezettek csaknem fele több évtizedet töltött el a közüszférában; a mintába került felsűvezetűk 14 százaléka már 1970 előtt is a közügázgátás, illetve az igazságszolgáztatás területén dolgozott, 36 százalékuk a hetvenes, 25 százalékuk pedig a nyolcvanas évek folyamán került ide, 5 százalékuk 1988-1989-ben, 11 százalékuk 1990 és 1993 között, 9 százalékuk pedig 1994 és 1998 között kezdett el ezeken a területeken dolgozni, amibűl egyben arra is következtethetűnk, hogy a rendszerváltás óta eltelt idűszak alatt a közüszférában sem cserélűdűtt lényegesen nagyobb arányban a személyi állomány, mint más területeken. [1][2][3][4][5][6][7][8][9][10][11][12][13][14][15][16][17][18][19][20][21][22][23][24][25][26][27][28][29][30][31][32][33][34][35][36][37][38][39][40][41][42][43][44][45][46][47][48][49][50][51][52][53][54][55][56][57][58][59][60][61][62][63][64][65][66][67][68][69][70][71][72][73][74][75][76][77][78][79][80][81][82][83][84][85][86][87][88][89][90][91][92][93][94][95][96][97][98][99][100]

A korlátok felpuhulása

Elsű lépésben arról próbáltak képet alkotni, hogy az interjúalanyak - a közügázgátás és igazságszolgáztatás vezetűi - számára mit jelent a korrupciű fogalma, melyek azok a jelenségek, amelyeket a korrupciű körébe tartozónak ítélnék. A kérdűívben öt olyan, a társadalomban széles körben elterjedt jelenséget soroltak fel - borraavalű, paraszolvencia, protekciűzás, ajándékozás, nepotizmus -, amelyeknek mindegyike

Magyarországon a hétköznapi életben bevett gyakorlatnak számít, és amelyek létezését a többség természetesnek tartja. Korábban végzett kutatások arra mutatnak, hogy az ilyenfajta, bevett gyakorlatnak számító "olajozást" - amelynek segítségével gördülékenyebben haladnak a dolgok a szolgáltatást igénybe vevő vagy ügyes-bajos dolgát elintézni akaró ügyfél által kívánatosnak tartott irányba - az emberek többsége nem sorolja a korrupció fogalomkörébe. E tekintetben a vizsgált minta tagjainak véleménye is számottevően megoszlik.

A borraivalót mindössze a megkérdezettek 10 százaléka, a paraszolvenciát pedig 29 százaléka minősíti korrupciónak. A protekció igénybevételét ennél szigorúbban ítélik meg; minden második megkérdezett korrupciónak tekinti, ha valakinek az érdekében felülről szólnak egy-két jó szót. Az ügyintézőknek juttatott kisebb ajándékokat a megkérdezett felsővezetők 59 százaléka, a nepotizmust - a családtagok és rokonok érdekében kifejtett protekciót - pedig három megkérdezett közül kettő tartja korrupciónak.

A megkérdezettek 17 százaléka a felsorolt "határjelenségek" - a borraivaló, a paraszolvencia, a protekció, a nepotizmus és az ügyintézők megajándékozása - közül egyiket sem tartotta korrupciónak, 20 százalékuk egyet, 21 százalékuk kettőt, 26 százalékuk hármat, 10 százalékuk négyet a sorolt a korrupció körébe, 6 százalékuk pedig mind az ötöt.

1. táblázat ^[1]_[SEP]A korrupció fogalmának értelmezése a kérdezett tevékenységi területe szerint ^[1]_[SEP]Kérdés: Korrupciónak tartja-e Ön általában a borraivalót, a paraszolvenciát, hálapénzt, az ügyintézőknek adott apró ajándékokat, a protekciót; ha valakinek az érdekében szólnak egy-két jó szót, azt, ha valaki saját családtagját segíti előnyhöz? ^[1]_[SEP]N=532

Korrupciónak tekinti	Minisztériumok	Igazság-szolgáltatás	APEH	Vám- és pénzügy-őrség	Rend-őrség	Önkormányzatok
vezető beosztású dolgozói						
a borraivalót	5	14	4	21	13	15
a paraszolvenciát	24	30	14	32	38	34

a protekciót	52	59	32	43	58	40
az ajándékokat	55	82	30	53	67	55
a nepotizmust	65	68	52	68	58	62

A korrupció határait a igazságszolgáltatás és a rendőrség felsővezetői ítélték meg a legszigorúbban, a legelnézőbbnek pedig az APEH vezetői bizonyultak.

A vizsgált rétegen belül a korrupció fogalomkörének tágabb vagy szűkebb értelmezése nem feltétlenül határozza meg a jelenséggel szemben a megkérdezett által elfogadhatónak tartott magatartási normát; nem elhanyagolható azok aránya, akik bár az egyes jelenségeket nem sorolták a korrupció fogalomkörébe, ám létezésüket elfogadhatatlannak tartják. A borraivalót a megkérdezettek 41 százaléka, a paraszolvenciát 66 százalék, a protekciót ugyancsak 66 százalék, a családtagok előnyhöz juttatását 76 százalék, az ügyintézőknek juttatott apróbb ajándékok gyakorlatát pedig 79 százalék tartja elfogadhatatlannak.

2. táblázat ^[L]_[SEP]A borraivaló, hálapénz, ajándékozás, protekció és nepotizmus elfogadhatóságáról ^[L]_[SEP]alkotott vélemények a kérdezett tevékenységi területe szerint

^[L]_[SEP]Kérdés: Általában elfogadhatónak tartja Ön a borraivalót, a paraszolvenciát, hálapénzt, az ügyintézőknek adott apró ajándékokat, a protekciót; ha valakinek az érdekében szólnak egy-két jó szót, azt, ha valaki saját családtagját segíti előnyhöz?

^[L]_[SEP]N=532

Korrupciónak tekinti	Minisztériumok	Igazságszolgáltatás	APEH	Vám- és pénzügy- őrség	Rend- őrség	Önkormány- zatok
vezető beosztású dolgozói						
a borraivalót	64	56	55	57	51	58
a paraszolvenciát	32	40	34	38	27	38
a protekciót	36	22	34	36	30	40
az ajándékokat	25	4	16	32	15	24
a nepotizmust	27	16	18	25	27	24

A válaszokból úgy tűnik, hogy a minisztériumok, az önkormányzatok, valamint a Vám- és Pénzügyőrség vezető beosztású tisztviselőinek "megengedőbb" véleménye igen közel áll egymáshoz, és meglehetősen nagy távolság választja el az igazságszolgáltatásban dolgozók lényegesen szigorúbb álláspontjától. A véleményeket egyébként az ügyintézőknek juttatott apró ajándékok elfogadhatóságával kapcsolatos nézetek osztják meg leginkább, és sajátos módon inkább azoknak a területeknek a vezetői hajlanak az elfogadhatóság irányába, amely területeken vélhetően a leggyakrabban fordul elő ilyesmi.

Anélkül, hogy erre számszerűsíthető bizonyíték lenne, feltételezzük, hogy e jelenségek megítélésekor és elfogadhatóságának értékelésekor az esetek jelentős részében a szigorú köztisztviselő hivatalos véleménye és a hétköznapi magánember véleménye belső konfliktusából győztesen kikerülő "én-t" rögzíthetjük, és nem kétséges, hogy a válaszok mögött egyfajta "közhivatalnoki farizeusság" is meghúzódik. Bizonyosak lehetünk ugyanis abban, hogy azoknak az embereknek jelentős része sem tudja teljesen kivonni magát a borraavaló, hálapénz stb. gyakorlatából, aki elméletileg elfogadhatatlannak tartja ezek létezését. A kérdés megítélésében tetten érhető kognitív disszonanciáról tájékoztat az egyes jelenségek megítélése és az elfogadhatóságukról alkotott vélemény közötti eltérés.

3. táblázat ^[1]_[SEP]A borraivaló, hálapénz, ajándékozás, protekció és nepotizmus megítélésének ^[1]_[SEP]és elfogadhatóságának összefüggése ^[1]_[SEP]Kérdés: Korrupciónak tartja-e Ön általában a borraivalót, a paraszolvenciát, hálapénzt, az ügyintézőknek adott apró ajándékokat, a protekciót; ha valakinek az érdekében szólnak egy-két jó szót, azt, ha valaki saját családtagját segíti előnyhöz? És általában elfogadhatónak tartja Ön a borraivalót, a paraszolvenciát, hálapénzt, az ügyintézőknek adott apró ajándékokat, a protekciót; ha valakinek az érdekében szólnak egy-két jó szót, azt, ha valaki saját családtagját segíti előnyhöz? ^[1]_[SEP]N=532

	Borraivaló-korrupció		Hálapénz-korrupció		Ajándék-korrupció		Protekció-korrupció		Nepotizmus-korrupció	
	igen	nem	igen	nem	igen	nem	igen	nem	igen	nem
elfogadható	17	64	6	45	5	44	12	57	8	55
nem elfogadható	83	35	94	55	95	56	88	43	92	45
összesen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

A táblázat adatai szemléletesen mutatják a korrupció fogalmi meghatározásának és gyakorlati megítélésének nehézségeit, továbbá az inkonzisztenciáit - ez különösen azokban az esetekben szembeötlő, amikor egy-egy jelenséget a megkérdezett korrupciónak minősít, ám ugyanakkor elfogadhatónak tart. A vizsgált összefüggésben vélhetően a bizonytalanság motiválta azokat a válaszokat is, amelyek egyrészt nem minősítettek korrupciónak egy-egy jelenséget, másrészt azonban elfogadhatatlannak tartották ugyanezeket. A legtöbb bizonytalanság - érthető módon - a borraivaló mint jelenség megítélésével és elfogadhatóságával kapcsolatban mutatkozik, de nem kis zavar fedezhető fel a protekció és a nepotizmus kérdésének megítélésében is.

A korrupció értelmezésének további pontosítása érdekében arról is megkérdeztük interjúalanyaink véleményét, hogy egy-egy esetet korrupciónak minősítése függ-e attól, hogy milyen nagyságrendű érték, összeg cserél gazdát az adott ügyletben. A megkérdezettek háromnegyede szerint nincs összefüggés az esetek minősítése és az

ügyekben szereplő összeg nagysága között, minden ötödik válaszolónk azonban úgy gondolja, hogy létezik ilyen összefüggés. Ennek megítélésében is az APEH vezető beosztású tisztségviselőinek véleménye tér el leginkább a többi megkérdezettétől; az adóhatóság vezetőinek egyharmada szerint az, hogy egy ügyet korrupciónak tekinthetünk-e, függ az ügyben szereplő összeg nagyságától. Az átlagosnál többen látnak összefüggést az esetek minősítése és a szóban forgó összeg nagysága között az önkormányzatok vezetői közül is. Azok, akik látnak ilyen összefüggést, átlagosan 100 000 forint körüli összegben jelölték meg azt az értékhatárt, amely felett szerintük már korrupcióról beszélhetünk. [1]^[1]

A korrupció gyakorlata

A korrupcióval kapcsolatos kutatásokat nemcsak az nehezíti, hogy a fogalomnak nincs általános, nemzetközileg elfogadott definíciója, hanem az is, hogy koronként és kultúránként, sőt egy-egy országon belül is nagy különbségek mutatkoznak abban, hogy ki mit ért e fogalmon, mely jelenségeket sorol a korrupció körébe.

Amint a korábbiakban már láttuk, a hazai társadalmi valóság, a kialakult szokásrendszer számottevő mértékben meghatározza a hazai korrupció sajátosságait, amelyekhez további adalékokkal szolgálnak az arra adott válaszok, hogy a hétköznapi életben előforduló különböző jelenségeket korrupciónak tartanak-e a vizsgált minta tagjai. A kérdésekre adott válaszok értelmezési keretét nagymértékben szélesíti, hogy ugyanezen jelenségek többségéről néhány hónappal korábban egy országos reprezentatív minta tagjainak véleményét is megkérdeztük. Így egyrészt képet alkothatunk arról, hogy milyen mértékű konszenzus alakult ki napjainkra a társadalom szélesebb rétegeiben azzal kapcsolatban, hogy "hol kezdődik és hol végződik a korrupció", másrészt annak megállapításához is adalékokkal szolgálhat az összehasonlítás, hogy vajon mely kérdések megítélésében tér el leginkább a társadalmi átlagtól a vezető beosztású köztisztviselők éthosza (4. táblázat).

A mintába került vezetők többsége a felsorolt esetek mindegyikét súlyosnak vagy nagyon súlyosnak minősítette, a közvélemény viszont ennél sokkal elnézőbb a korrupció egyes - egyébként mindennapossá vált - típusaival szemben. A társadalom nagyobb része gyakorlatilag nem tekinti korrupciónak a számlaadás elmulasztását, az

egészségügyben általánossá vált hálapénzt, az ügyintézők megajándékozását és azt sem, ha valaki pénzért vásárol állást magának. A vezető köztisztviselők - beosztásuktól függetlenül - minden közhivatalnokkal, ezzel szemben az állampolgárok inkább csak a magasabb társadalmi presztízzsel járó köztisztviselői állások betöltőivel, és a fontos döntésekre befolyással bírókkal szemben fogalmazzák meg általános követelményként, hogy távol tartsák magukat mindenféle korrupciógyanús ügylettől. Elgondolkodtató, hogy a közvélemény nem elhanyagolható része a korrupció olyan válfajaival szemben is fölöttébb elnéző, amelyek pedig nem sorolhatók a hétköznapi "rásegítő olajozás" körébe. A lakosság több mint fele nem tartja igazán súlyos problémának banktisztviselők, köztisztviselők, rendőrök és újságírók megvesztegetését, és az emberek mindössze egyharmada utasította el következetesen és egyértelműen a korrupciónak mindazon formáit, amikor közintézményekben dolgozók pénzért juttatják előnyösebb pozícióba klienseiket.

4. táblázat ^[1]Egyes korrupciós esetek súlyosságának megítélése a közintézmények vezetői ^[2]és a teljes felnőtt lakosság körében ^[3]Kérdés: Arra kérem, hogy a kártyákon felsorolt esetek közül válogassa ki azokat, amelyeket Ön korrupciónak tart! Majd azokról az eseményekről, amelyeket Ön korrupciónak tart, kérem, mondja meg, hogy melyiket mennyire tartja súlyos esetnek! 5-öst adjon, ha az adott eseményt nagyon súlyos esetnek tekinti, és 1-est, ha egyáltalán nem tartja súlyosnak! ^[4]N=532

	Közigazgatás vezető tisztviselői N=537	Felnőtt lakosság N=1000	Vélemények távolsága
egy vállalkozó pénzt ad az állami alkalmazottnak, aki hozzásegíti egy nagyobb állami megrendelés elnyeréséhez	4.72	3.73	0.99
egy magánszemély pénzt ad annak a banktisztviselőnek, aki hozzásegíti egy jelentősebb kölcsönhöz	4.64	3.61	1.03

egy magánszemélyt pénzt fizet egy jobb állás megszerzéséért	3.71	2.72	0.99
egy vállalkozó olcsóbban végez el egy munkát, ha nem kell erről számlát adnia	3.79	2.74	1.05
a rendőr kisebb összegű bírságot szab ki, ha nem kérnek erről elismervényt	4.50	3.73	0.77
a privatizációt intéző hivatalnokok pénzt fogadnak el a pályázóktól	4.80	4.24	0.56
egy újságíró pénzt kap, vagy más előnyhöz juttatják azért, hogy bizonyos információkat ne hozzon nyilvánosságra	4.03	3.49	0.54
politikusok előnyhöz segítik azokat, akik nekik pénzt fizetnek ezért	4.69	4.30	0.39
politikusok előnyökhöz juttatják azokat, akik pártjukat pénzzel támogatják	4.40		
az orvos pénzt fogad el azért, hogy valakit leszázalékoljon	4.24	3.72	0.52
egészségügyi dolgozók pénzt fogadnak el azért, hogy egy beteg színvonalasabb ellátásában részesüljön	3.41	3.08	0.33
egy egyetemi tanár pénzt fogad el sikeres vizsgáért	4.46	3.88	0.58
bírók valamilyen ellenszolgáltatásért kedvezőbb ítéletet hozzanak	4.89	4.45	0.44
közhivatalnokok valamilyen ellenszolgáltatást fogadnak el különböző engedélyek kiadásáért	4.72	2.40	2.32
közhivatalnokok ajándékot fogadnak el ügyek elintézéséért	4.05	1.90	2.15
alapítványi kuratóriumi tagok valamilyen előnyért cserébe valakit alapítványi támogatáshoz segítenek*	4.10	-	-

közhivatalnokok saját családtagjukat előnyhöz juttatják másokkal szemben	4.19	-	-
a közbeszerzési pályázat meghirdetői pénzt fogadnak el a pályázóktól	4.80	-	-
tudós pénzt fogad el azért, hogy a megrendelt kutatás eredményei a megrendelő számára kedvezőek legyenek	4.16	-	-
egy cég alkalmazottja valamilyen ellenszolgáltatásért cserébe saját cégéről titkos információkhoz juttatja a konkurens céget	4.57	-	-

* Ezt és a következő kérdéseket az országos reprezentatív minta tagjainak nem tettük fel.

A válaszok alakulásából arra következtethetünk, hogy a közintézmények vezető beosztású tisztségviselői éppen a közhivatalokban dolgozók megvesztegethetőségéről vélekednek legszigorúbban, a korrupció legsúlyosabb eseteinek - egységesen - a felelős beosztásban dolgozó közhivatalnokok megvesztegetését minősítik. A szigorú megítélésben, az erkölcsi normákon kívül, vélhetően a megkérdezett vezetőket érő hátrányos következmények is szerepet játszanak, hiszen a megvesztegethető közhivatalnok nemcsak és talán nem is elsősorban önmaga, hanem az általa képviselt intézmény presztízsét rombolja. Mindennapi tapasztalataink ugyanis arra mutatnak, hogy a közvélemény a korrupt közhivatalnokot a legtöbb esetben azonosítja az általa képviselt intézménnyel, és esetleges negatív tapasztalatait sokkal inkább hajlamos strukturális problémaként, és működési jellegzetességgént, mintsem egy-egy alkalmazott "magánakciójaként" kezelni.

A közigazgatási, igazságszolgáltatási és önkormányzati szférában dolgozó vezetők és a közvélemény ítéletének távolsága ugyancsak nem tanulságok nélküli. A legnagyobb távolság éppen a közhivatalnokok megvesztegetésének megítélésével kapcsolatban mutatható ki; a közvélemény meglehetősen elnéző ebben a kérdésben, ezzel szemben az érintett vezetők - értelemszerűen - igen szigorúan ítélik meg az ilyesmit; és ezen a ponton valóságos szakadék tátong a közvélemény és a utóbbi réteg ítélete között.

A közvélemény általában nem annyira szigorú a közhivatalnokokkal szemben, mint az érintett intézmények vezetői, abban viszont egyetértés van a megkérdezett vezetők és a közvélemény egésze között, hogy a korrupció legsúlyosabb esete az, amikor az igazságszolgáltatás kerekeit is lefékezi vagy letéríti a jog útjáról a korrupció; amikor egy bírót meg lehet vásárolni.

A közvélemény - saját normarendszerének keretein belül - szigorúbban ítéli meg a korrupt politikust, mint a korrupt köztisztviselőt.

Annak hátterében, hogy a közvélemény sokkal szigorúbban vélekedik azokról a korrupt közhivatalnokokról, akik privatizációs ügyeket intéznek, elsősorban az állhat, hogy az emberek a privatizációt gyakorlatilag az első perctől összekapcsolták a korrupcióval, és ezt mindennél kézzelfoghatóbbá tette számukra az ÁPV Rt. sikerdíj-botránya, amelyben végre kézzelfoghatónak és bizonyítottnak látták azt, amiről korábban hallottak, és amit esetleg saját környezetükben tapasztaltak. Arra, hogy a privatizációban érvényesülő korrupciót más, a közsférában zajló hasonló eseménynél sokkal szigorúbban ítéli meg a közvélemény, magyarázatul szolgálhat az elmúlt évek privatizációs krónikája. Amint erről korábban végzett kutatások beszámolnak, az emberek gondolkodásában a privatizáció és a korrupció rokonértelmű fogalmakká váltak; a lakosság kétharmada úgy gondolja, hogy a privatizáció a korrupció melegágya, és minden második felnőtt állampolgár arról is meg van győződve, hogy a privatizáció nemhogy segítene, inkább ront a magyar gazdaság helyzetén. Az 1996-ban kirobbant sikerdíj-botrányban minden szükséges tényező - privatizáció, tetemes összeg, politikai pártok érintettsége - együtt volt ahhoz, hogy megfelelő "koncként" szerepeljen, levezesse azoknak az indulatoknak a jelentős részét, amelyek a növekvő korrupció és a következmények elmaradása miatt az emberekben felgyülemlettek, emellett az ügy lezárásának elhúzódása elterelte a figyelmet más, hasonló eseményekről. A sikerdíj-ügy jelentőségét nem rendkívüli mivoltá ban, hanem nyilvánosságra kerülésében kereshetjük, amit mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy kirobbanásának napjaiban - felelős vezetők szájából - többször is elhangzott, hogy az ÁPV Rt.-ben ennél sokkal magasabb összegű sikerdíjat is kifizettek már, és erre a mondatra soha senki nem tért vissza.

A fent bemutatott véleményalakulási tendenciákból levonható az az általános

következtetés, hogy a közigazgatás, igazságszolgáltatás és az önkormányzatok vezető beosztású tisztségviselői általában lényegesen szigorúbban ítélik az egyes korrupciós esetekről, mint a közvélemény, a vezetők körében sokkal tágabb a fogalom definíciója, mint a közvélemény egészében. A véleménykülönbségek alapján kirajzolódó tendenciák arra utalnak, hogy a vezetők definíciója alapvetően a jog által kijelölt korlátok között mozgó, normatív értelmezés, ezzel szemben a társadalom egésze inkább graduális kategóriaként kezeli a korrupciót, és annál valószínűbb, hogy ide sorol egy-egy eseményt, minél szélesebb kört érint, vagy minél nagyobb botrány keletkezik belőle.

Interjúalanyainktól mind a vezetők körében, mind pedig az országos reprezentatív mintán végzett adatfelvétel során megkérdeztük, hogy véleményük szerint milyen gyakran fordulnak elő, mennyire váltak a hétköznapi élet integráns részévé az általunk említett korrupciós esetek (5. táblázat).

A táblázat adatait áttekintve gyakorlatilag arra a megállapításra juthatunk, hogy a vélemények ebben a kérdésben "megfordultak": a magával a jelenséggel lényegesen elnézőbb a közvélemény, mint a megkérdezett vezetők, a "mindennapok emberei" sokkal inkább a mindennapok gyakorlatának látják a korrupciót, mint a közhivatalok vezetői.

Abban egyetértés van a két minta tagjai között, hogy a számlaadás elmulasztása és a hálapénz a hétköznapiak általános gyakorlatává vált a hazai közéletben, arról viszont igencsak eltér a két minta tagjainak véleménye, hogy milyen gyakran vesztegetnek meg közhivatalnokokat, közalkalmazottakat, igazságszolgáltatásban dolgozókat és közintézmények vezetőit; a felnőtt lakosság többsége inkább általános, semmint rendkívüli eseményként tartja számon állami intézmények, bankok felelős beosztásban dolgozó tisztségviselői és a közhivatalokban dolgozó ügyintézők megvesztegetését, a megkérdezett vezetők viszont csak a privát szférában zajló korrupciót tartják gyakorinak, a közintézmények gyakorlatát szerintük kevésbé vagy egyáltalán nem jellemzi a korrupció. A két minta tagjai egyetértenek abban, hogy a korrupció legkevésbé a (felső)oktatást és a bírói (igazságszolgáltatási) gyakorlatot jellemzi.

5. táblázat ^[1]_{SEP}A korrupció egyes eseteinek előfordulási gyakorisága a közintézmények vezetői ^[1]_{SEP}és a lakosság egésze szerint ^[1]_{SEP}

Kérdés: Az alábbi kártyákon különböző eseteket soroltunk fel. Arra kérem, egyenként jelölje meg, Ön szerint az ilyesmi nálunk, Magyarországon 5 - nagyon gyakran, 4 - gyakran, 3 - ritkán, 2 - nagyon ritkán, 1 - sohasem fordul elő?

	Közigazgatás vezető tisztviselői N=537	Felnőtt lakosság N=1000	Vélemények távolsága
Egy vállalkozó pénzt ad az állami alkalmazottnak, aki hozzásegíti egy nagyobb állami megrendelés elnyeréséhez	3.6	3.9	0.3
egy magánszemély pénzt ad annak a banktisztviselőnek, aki hozzásegíti egy jelentősebb kölcsönhöz	3.3	3.6	0.3
egy magánszemély pénzt fizet egy jobb állás megszerzéséért	2.4	3.2	0.8
egy vállalkozó olcsóbban végez el egy munkát, ha nem kell erről számlát adnia	4.8	4.4	0.4
a rendőr kisebb összegű bírságot szab ki, ha nem kérnek erről elismervényt	3.2	3.4	0.2
a privatizációt intéző hivatalnokok pénzt fogadnak el a pályázóktól	3.1	3.8	0.7
a közbeszerzési pályázat meghirdetői pénzt fogadnak el a pályázóktól	2.6		
egy újságíró pénzt kap, vagy más előnyhöz juttatják azért, hogy bizonyos információkat ne hozzon nyilvánosságra	2.6	3.1	0.5
politikusok előnyhöz segítik azokat,	2.7	3.6	0.9

akik nekik pénzt fizetnek ezért			
az orvos pénzt fogad el azért, hogy valakit leszázalékoljon	3.1	3.8	0.7
egészségügyi dolgozók pénzt fogadnak el azért, hogy egy beteg színvonalasabb ellátásában részesüljön	4.0	4.1	0.1
egy egyetemi tanár pénzt fogad el a sikeres vizsgáért	2.0	2.6	0.6
bírók valamilyen ellenszolgáltatásért kedvezőbb ítéletet hozzanak	1.6	2.6	1.0
közhivatalnokok valamilyen ellenszolgáltatást fogadnak el különböző engedélyek kiadásáért	2.8	3.5	0.7
közhivatalnokok ajándékot fogadnak el ügyek elintézéséért	3.0	3.7	0.7
alapítványi kuratóriumi tagok valamilyen előnyért cserébe valakit alapítványi támogatáshoz segítenek*	2.7	-	-
közhivatalnokok saját családtagjukat előnyhöz juttatják másokkal szemben	2.7	-	-
politikusok előnyökhöz juttatják azokat, akik pártjukat pénzzel támogatják	3.4	-	-
tudós pénzt fogad el azért, hogy a megrendelt kutatás eredményei a megrendelőszámára kedvezőek legyenek	1.9	-	-
egy cég alkalmazottja valamilyen ellenszolgáltatásért cserébe, saját cégéről titkos információkhoz juttatja a konkurens céget	2.5	-	-

* Ezt és a következő kérdéseket az országos reprezentatív minta tagjainak nem tettük fel.

A konkrét vesztegetési ügyek előfordulási gyakoriságának összehasonlítása alapján kibontakozó kép egyértelműen arról tájékoztat, hogy a közvélemény egészében az a meggyőződés él, hogy a hazai közélet csaknem minden területén meglehetősen gyakoriak a korrupciós ügyek, és gyakorlatilag a közélet egészét áthatja a korrupció, ezzel szemben a vezető beosztásban dolgozók ennél lényegesen kedvezőbb képet formálnak - vagy legalábbis kedvezőbb benyomásokról számoltak be - a jelenség magyarországi elterjedtségét illetően.

Az eredmények értelmezési keretét tovább bővítheti, ha a megkérdezett vezetők korrupcióval kapcsolatos nézeteit azzal is összevetjük, hogy miként gondolkodik ugyanezekről a kérdésekről általában az értelmiség; az a réteg, amelyhez a vizsgálat szereplői is tartoznak. Ezt az összehasonlítást indokolja egyrészt az, hogy a vizsgálatba bevont vezetők társadalmi helyzetüket tekintve az értelmiséghez tartoznak, másrészt az is, hogy a regresszió-analízis tanúsága szerint a felnőtt lakosság körében a korrupcióval kapcsolatos vélemények eltérései mögött alapvetően az iskolai végzettség különbözőségei húzódnak meg; a magasabban iskolázott rétegek tagjai rendre szigorúbban ítélik meg az egyes eseteket, ám az esetek többségében - hasonlóan a vezetői mintához - kevésbé elterjedtnek látják az egyes jelenségeket, mint a felnőtt lakosság egésze. Első megközelítésben tehát úgy tűnik, a közintézmények vezetőinek és a társadalom egészének eltérő véleményalkotása nemcsak az vizsgált vezetői réteget, hanem az értelmiség egészét is jellemzi. A következő két táblázat arra ad lehetőséget, hogy összevessük a vezetők, az értelmiség és a felnőtt lakosság egészének véleményét az egyes korrupciós esetek súlyosságáról és elterjedtségéről (6. és 7. táblázat).

A két táblázat alapján úgy tűnik, hogy az értelmiség véleménye mind a korrupciós esetek megítélését, mind pedig elterjedtségét tekintve köztes helyet foglal el a vizsgált vezető rétegnek és a társadalom egészének véleménye között, de az esetek nagyobb részében közelebb áll a lakosság ítéletalkotásához. Ez tovább erősíti azt a következtetésünket, hogy a vizsgált réteg nézőpontja olyan speciális megvilágításba helyezi a korrupciót mint társadalmi jelenséget, ami jelentősen különbözik a társadalom egészének és saját rétegének véleményétől is.

A három különböző mintán - vezetők, értelmiség, felnőtt lakosság - végzett

elemzésből adódó következtetés: a korrupció megítélésében *általános önigazolási és távolítási törekvés* fejeződik ki. Az, hogy a közvélemény ma már nyilvánvalóan különbséget tesz kis és nagy korrupció között, és a kis korrupció - nem korrupció álláspontjára helyezkedik, azt jelzi, hogy az emberek mihelyt belekeverednek egy-egy ilyen hétköznapi gyakorlattá vált ügybe, azonnal is fel is oldozzák magukat ennek esetleges lelkiismereti terhei alól. Ugyanakkor nyilvánvalóan észlelhető egyfajta hárítási mechanizmus érvényesülése is; mindenki a másokra mutogat, ha a korrupcióról van szó. A közvélemény "felfelé" mutogat, a közhatalmi intézményekben és a politikai és gazdasági elitben keresi a korrupció gyökereit és melegágyát, a vezetők pedig "lefelé" mutogatva a társadalomban vélik felfedezni ugyanezeket.

6. táblázat ^[1]^[2]Egyes korrupciós esetek súlyosságának megítélése a közintézmények vezetői, ^[1]^[2]az értelmiség és a teljes felnőtt lakosság körében ^[1]^[2]Kérdés: Arra kérem, hogy a kártyákon felsorolt esetek közül válogassa ki azokat, amelyeket Ön korrupciónak tart! Az eseményekről, amelyeket Ön korrupciónak tart, kérem mondja meg, hogy melyiket mennyire tartja súlyos esetnek! 5-öst adjon, ha az adott eseményt nagyon súlyos esetnek tekinti, és 1-est ha egyáltalán nem tartja súlyosnak!

	Közigazgatás vezető tisztviselői N=537	Értel- miség N=128	Felnőtt lakosság N=980
egy vállalkozó pénzt ad az állami alkalmazottnak, aki hozzásegíti egy nagyobb állami megrendelés elnyeréséhez	4.7	3.7	3.7
egy magánszemély pénzt ad annak a banktisztviselőnek, aki hozzásegíti egy jelentősebb kölcsönhöz	4.6	3.7	3.6
egy magánszemély pénzt fizet egy jobb állás megszerzéséért	3.7	2.7	2.7
egy vállalkozó olcsóbban végez el egy munkát, ha nem kell erről számlát adnia	3.8	2.5	2.7

a rendőr kisebb összegű bírságot szab ki, ha nem kérnek erről elismervényt	4.5	3.7	3.7
a privatizációt intéző hivatalnokok pénzt fogadnak el a pályázóktól	4.8	4.3	4.2
egy újságíró pénzt kap, vagy más előnyhöz juttatják azért, hogy bizonyos információkat ne hozzon nyilvánosságra	4.0	3.6	3.5
politikusok előnyhöz segítik azokat, akik nekik pénzt fizetnek ezért	4.7	4.4	4.3
az orvos pénzt fogad el azért, hogy valakit leszázalékoljon	4.2	3.7	3.7
egészségügyi dolgozók pénzt fogadnak el azért, hogy egy beteg színvonalasabb ellátásában részesüljön	3.4	3.0	3.1
egy egyetemi tanár pénzt fogad el a sikeres vizsgáért	4.5	4.0	3.9
bírók valamilyen ellenszolgáltatásért kedvezőbb ítéletet hozzanak	4.9	4.6	4.5
közhivatalnokok valamilyen ellenszolgáltatást fogadnak el különböző engedélyek kiadásáért	4.7	3.8	2.4
közhivatalnokok ajándékot fogadnak el ügyek elintézéséért	4.1	2.8	1.9

7. táblázat [L1]A korrupció egyes eseteinek előfordulási gyakorisága a közintézmények vezetői [L1]és a lakosság egésze szerint [L1]Kérdés: Az alábbi kártyákon különböző eseteket soroltunk fel. Arra kérem, egyenként jelölje meg, Ön szerint az ilyesmi nálunk, Magyarországon 5 - nagyon gyakran, 4 - gyakran, 3 - ritkán, 2 - nagyon ritkán, 1 - sohasem fordul elő?

	Közigazgatás vezető tisztségviselői N=537	Értel- miség N=128	Felnőtt lakosság N=980
egy vállalkozó pénzt ad az állami alkalmazottnak,	3.6	3.9	3.9

aki hozzásegíti egy nagyobb állami megrendelés elnyeréséhez			
egy magánszemély pénzt ad annak a banktisztviselőnek, aki hozzásegíti egy jelentősebb kölcsönhöz	3.3	3.6	3.6
egy magánszemély pénzt fizet egy jobb állás megszerzéséért	2.4	3.0	3.2
egy vállalkozó olcsóbban végez el egy munkát, ha nem kell erről számlát adnia	4.8	4.5	4.4
a rendőr kisebb összegű bírságot szab ki, ha nem kérnek erről elismervényt	3.2	3.3	3.4
a privatizációt intéző hivatalnokok pénzt fogadnak el a pályázóktól	3.1	3.6	3.8
egy újságíró pénzt kap, vagy más előnyhöz juttatják azért, hogy bizonyos információkat ne hozzon nyilvánosságra	2.6	2.8	3.1
politikusok előnyhöz segítik azokat, akik nekik pénzt fizetnek ezért	2.7	3.4	3.6
az orvos pénzt fogad el azért, hogy valakit leszázalékoljon	3.1	3.6	3.8
egészségügyi dolgozók pénzt fogadnak el azért, hogy egy beteg színvonalasabb ellátásában részesüljön	4.0	4.0	4.1
egy egyetemi tanár pénzt fogad el a sikeres vizsgáért	2.0	2.3	2.6
bírók valamilyen ellenszolgáltatásért kedvezőbb ítéletet hozzanak	1.6	2.0	2.6
közhivatalnokok valamilyen ellenszolgáltatást fogadnak el különböző engedélyek kiadásáért	2.8	3.4	3.5
közhivatalnokok ajándékot fogadnak el ügyek elintézéséért	3.0	3.6	3.7

5. Rész

2. sz. Melléklet

A rendőri korrupciós cselekmények statisztikai adatai

Helyszíni bírságok alakulása 1951-1999. között	Helyszíni bírság összeg(Ft)	
	Minimum	Maximum
1951	10	100
1955	10	100
1968	10	100
1974	10	200
1983	100	500
1993	100	2000
1999	500	10000

A rendőri korrupciók száma 1995-1999. között		
1995	502036	
1996	466050	
1997	514403	
1998	600621	
1999	505716	

Az ismertté vált személy elleni bűncselekmények száma		
1995	16096	
1996	14720	
1997	16445	
1998	16684	
1999	1882	

Az ismertté vált közlekedési bűncselekmények száma		
1995	24663	
1996	20689	
1997	21203	
1998	22423	
1999	20503	

Az ismertté vált házasság, család, ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények száma		
1995	4460	
1996	5153	
1997	4619	
1998	4589	
1999	4668	

Az ismertté vált államigazgatás, igazságszolgáltatás és a közélet tisztaság elleni bűncselekmények száma és struktúrája	1995	1996	1997	1998	1999
Hivatali visszaélés	167	225	266	291	358
Bántalmazás hivatalos eljárásban	174	171	154	149	117
Kényszervallatás	66	40	52	39	30
Jogellenes fogva tartás	25	17	30	28	17
Hivatali vesztegetés	296	604	380	477	458
Gazdasági vesztegetés	138	120	270	187	106
Befolyással üzérkedés	75	243	215	239	46
Összesen:	941	1420	1367	1410	1132

A rendőrség hivatásos állományának létszámcsökkenése (/fő)						
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
969	868	750	746	730	838	705

Rendőrségi állomány hiány (/fő)				
Év	Rendszeresített	Meglévő	Hiány	
1990	25358	24329	1029	
1991	26541	25661	880	
1992	29175	28388	787	
1993	31184	30465	719	
1994	31432	30041	1391	
1995	31620	28233	3387	
1996	31499	28110	3389	
1997	31558	29532	2026	
1998	31922	30282	1640	
1999	31690	29916	1774	
2000	31310	29076	2234	

Az ismertté vált korrupciós jellegű bűncselekmények száma				
1995	1996	1997	1998	1999
509	968	865	903	611

Az ismertté vált közrend elleni bűncselekmények száma				
1995	1996	1997	1998	1999
55061	48598	65946	75592	71063

Az ismertté vált gazdasági bűncselekmények száma				
1995	1996	1997	1998	1999
5064	5409	6543	13454	20318

Az ismertté vált vagyon elleni bűncselekmények száma				
1995	1996	1997	1998	1999
391062	365223	393003	457188	358036

Az ismertté vált egyéb más bűncselekmények száma				
1995	1996	1997	1998	1999
214	193	151	104	126