

*Pintér Beatrix megbízott előadó,
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Jog- és Társadalomelméleti Tanszék*

*VIII. évfolyam | Vol. VIII
2014/2. szám | No. 2/2014
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

Nemzetközi szervezetek a korrupció elleni küzdelemben

I. Alapvetés

A korrupció olyan nemzetközi fogalom, amelynek konkrét definíciója nemzetközi illetve hazai vonatkozásban a mai napig nem született. A köznyelvben számos értelemben használja a fogalmat. Számos vonatkozásban létezik, de megállapítható, hogy mindenképpen korszak-, kultúra- és tudományfüggő fogalommal állunk szemben.

A korrupció szó etimológiai vizsgálata szerint a latin *corruptio* szóból eredeztethető a szó, ami romlást, rontást jelent. Niccolò Machiavelli Polübiosztól vette át a fogalmat. Machiavelli a *corruzione* kifejezést általánosságban használja a kormányzás romlására, de ő nem vizsgálta a romlás okait.

Miközben a különböző korszakokban használták a kifejezést, addig a XIX. századra a megvesztegetés is a szó árnyalatai közé tartozott.

Ma a fogalom alatt olyan törvénybe vagy közkerölcsbe ütköző cselekedetet értünk, amely során valaki pénzért vagy más juttatásért vagy annak kilátásáért cserébe jogosulatlan előnyhöz juttat másokat.¹

Attól függően beszélhetünk politikai, közigazgatási, közszolgáltatási vagy gazdasági korrupcióról, hogy ki az előnyhöz juttató személye.

A kormányhatározat szerint korrupciónak kell tekinteni azokat a cselekményeket, amelyek során a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személy a köz érdeke helyett önös vagy részérdekeket követve, mástól jogtalan vagy etikátlan előnyt elfogadva és őt jogtalan vagy etikátlan előnyhöz juttatva jár el (passzív korrupció). Korrupciónak tekintendő továbbá, ennek fordítottja, tehát amikor valaki a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személynek jogtalan vagy etikátlan előnyt nyújtva vagy felajánlva jogtalan vagy etikátlan előnyt kér (aktív korrupció).²

A korrupció bűncselekmény, alapvetően büntetőjogi kategória. A korrupció társadalmi jelenség, ami hétköznapjainkat is átszövi. A korrupciós cselekmények megelőzésére nagyobb hangsúlyt kell fektetni, de naiv feltételezés volna azt állítani vagy gondolni, hogy végleg megszüntethetjük, úgy kiírhatjuk, hogy írmagja se maradjon. A korrupció elleni küzdelem reálisan tekintve, csak a korrupció visszaszorítására irányulhat.

A korrupció veszedelmes társadalmi jelenség, amely megmetelyezi a közösségi együttélést.

A korrupció elleni küzdelem előnyös hatásai mellett a gazdasági és társadalmi költségeit is figyelembe kell venni.³ A korrupció elleni küzdelem során szem előtt kell tartani azt, hogy a korrupció kiküszöbölésére fordított költségek nem haladhatják meg a hátrányokat.

¹ A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat

² Uo.

³ KLITGAARD (1991) 24. o.

A korrupció elleni küzdelem során figyelemmel kell lenni arra is, hogy milyen eszközt választunk a harchoz. Figyelemmel kell lenni arra, hogy az eszköz és a cél szoros összhangban legyen. Azért kell folyamatosan kontrollálni az eszközöket, mert az érdemi döntés meghozatalát befolyásoló kötelességszegés vagy a zsarolásszerű korrupciós cselekmények ellen használt eszközök nem biztos, hogy arányosak azokkal az eszközökkel, amiket a hivatalos személyek jóindulatának elnyerésére irányuló magatartásokkal szemben alkalmazni kell.

A korrupció komplex, szerteágazó jelenség, így komplex módon kell fellépni ellene. A korrupció elleni küzdelemben elsősorban az igazgatási-szervezési eszközöknek van a legnagyobb szerepe. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a büntetőjogi eszközöket mellőzni kell vagy végleg elfelejteni⁴. Sokkal inkább azt jelenti, hogy a büntetőjogi, közigazgatási és polgári jogi eszközöknek ki kell egészíteniük egymást és szoros kölcsönhatásban kell őket használni a pozitív eredmény elérésére és a változások beindítására.

II. A korrupció elleni küzdelem nemzetközi fórumai

A korrupció elleni küzdelem nemzetközi fórumai között különbséget tehetünk kormányközi és nem kormányközi szervezetek között. Az így létrejött szervezetek további testületeket, munkacsoportokat hoztak létre.

A kormányközi szervezetek közül a legfontosabbak az Egyesült Nemzetek Szervezete, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, a Financial Action Task Force, Európa Tanács, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, a nem kormányzati szervek közül az INTOSAI és a Transparency International a legjelentősebb.

II.1. Kormányközi szervezetek

II.1.1. Egyesült Nemzetek Szervezete

A kormányközi szervezetek legjelentősebb és legnagyobb múltra tekintő szervezete. A II. világháborút követően alapított szervezet a nemzetek közötti békét hivatott őrizni. 51 állam alapította, jelenleg 193 tagországa van. Az Egyesült Nemzetek Szervezete tevékenysége a béke védelmén túl kiterjed az emberi jogok védelmére, a diszkrimináció elleni harcra, a fenntartható fejlődés támogatására többek között.

Az ENSZ tagállamai 2003-ban Meridában tartott konferencián állapodtak meg az egyezmény aláírásában, fogadták el annak szövegét (UNCAC). Az Európai Közösség képviselőiben 2005-ben írták alá a Korrupció Elleni Egyezményt. Az egyezményt Magyarország is aláírta, a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki. A Korrupció Elleni Egyezmény célja⁵:

- ösztönözze és erősítse azokat az intézkedéseket, amelyek a korrupció hatékonyabb és hatásosabb megelőzésére és leküzdésére irányulnak;
- ösztönözze, könnyítse meg és támogassa a nemzetközi együttműködést és technikai segítségnyújtást;
- mozdítsa elő a közügyek és köztulajdon tisztességes, számon kérhető és megfelelő kezelését.

⁴ MÁRKI (2001) 37-38., 38. o.

⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_hu.htm 2014. 02. 13.

Az egyezmény homlokterében a korrupció megelőzése, kivizsgálása és üldözése; a bűncselekményből származó jövedelmek befagyasztása, lefoglalása, elkobzása és visszaszolgáltatása áll⁶.

Az egyezmény meghatározza a bűncselekmények körét, amiket korrupciós cselekménynek minősít. Olyan cselekményeket is besorol a korrupció fogalmába, amelyek eddig nem voltak bűncselekmények. Az egyezmény javaslata szerint bűncselekménynek kellene tekinteni a pénzmosást, a lopott tulajdon kezelését, az igazságszolgáltatás hátráltatását és a sikkasztásban és korrupcióban való részvételt és ezek kísérletét⁷.

A nemzetközi együttműködés területén vállalják az aláíró felek, hogy minden szinten és területen segítik egymást. Az egyezmény igyekszik minden segítségnyújtási területet átfogni.

Az egyezmény foglalkozik a vagyon visszajuttatásával. Az egyezmény külön tesz ajánlást a pénzügyi szervezetek számára és külön fogalmazza meg a vagyon visszaszerzése érdekében teendő intézkedéseket, lefedve az egész folyamatot.

Az Európai Tanács 2005/212/IB számú Kerethatározata (2005. február 24.) a bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról⁸

A kerethatározat nemcsak kifejezetten a pénzmosás vonatkozásában született, hanem minden, bűncselekményből származó vagyonnal kapcsolatos elkobzásról. Ez az uniós jogszabály rendelkezik először a vagyonfelderítésről és vagyon-visszaszerzésről, amely többek között a pénzmosáshoz is kötődhet.

A 2 cikkben meghatározott elkobzás értelmében a tagállamok megteszik a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy képesek legyenek – akár egészben akár részben – az egy évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények elkövetési eszközeinek, illetőleg a bűncselekményekből származó jövedelmeknek, vagy az ilyen jövedelmekkel megegyező értékű vagyonnak az elkobzására.

Koncentráltan a kiterjesztett elkobzási hatáskör kereteiben a 3. cikk szerint a tagállamok elfogadják a legalább ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy képesek legyenek az olyan bűncselekmény miatt elítélt személy tulajdonában álló vagyon akár egészben, akár részben való elkobzására, melynek elkövetése az Európai Unió tagállamaiban a pénzmosásról, valamint a bűncselekményhez felhasznált eszközök és az abból származó vagyonok azonosításáról, felkutatásáról, zárolásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, 2001. június 26-i 2001/500/IB tanácsi kerethatározat hatálya alá tartozik, feltéve, hogy a bűncselekmény a pénzmosástól eltérő, más bűncselekmények tekintetében maximálisan legalább öt évtől tíz évig terjedő börtönbüntetéssel büntetendő, a pénzmosás tekintetében maximálisan legalább négy évig terjedő börtönbüntetéssel büntetendő, és a bűncselekmény természetéből adódóan anyagi haszonszerzésre alkalmas.

Az egyezmény előírja, hogy a részes tagállamok oktatóprogramokat indítsanak. Az egyezmény nagy hangsúlyt fektet a képzésekre. Az egyezmény előírja továbbá, hogy a tagállamok az információ cseréje és áramlása során maximálisan együttműködjenek.

II.1.2. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)

Az eredetileg 1948-ben létrejött szervezet (The Organisation for European Economic Cooperation) a Marshall-terv végrehajtásával a II. világháború utáni újjáépítést célozta⁹. Az

⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_hu.htm 2014. 02. 13.

⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_hu.htm 2014. 02. 13.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:HU:PDF>

⁹ <http://www.oecd.org/about/history> 2014. 02. 17.

De iurisprudencia et iure publico

eredetileg a tizennyolc európai országot tömörítő szervezet az Amerikai Egyesült Államok és Kanada csatlakozásával mára 34 tagállamot magába foglaló szervezetté vált. Az OECD tagjai: Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Chile, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Izrael, Japán, Dél-Korea, Luxemburg, Hollandia, Mexikó, Új-Zéland, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország, Egyesült Királyság, Amerikai Egyesült Államok. Együttműködő államok: Brazília, Kína, India, Indonézia, Dél-Afrika.

Az OECD segítséget nyújt a gazdasági növekedés, az életszínvonal emelése valamint a pénzügyi stabilitás területén¹⁰.

Az OECD társadalmi és gazdasági kérdésekkel is foglalkozik. A külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményt 1997-ben fogadták el. Az egyezmény születésének egyik oka az volt, hogy a részes államok felismerték, hogy a korrupció nem csak az országhatárokon belül fennálló probléma. Az OECD tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott - a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló - Egyezmény kihirdetéséről Magyarország a 2000. évi XXXVII. törvénnyel iktatta be az egyezményt.

Az egyezmény homlokterében az aktív megvesztegetés áll. A korrupciós ügylet során bármilyen előny átadását, a nyújtásra való ajánlatot vagy ígéretet már bűncselekménynek tekint az egyezmény. Az egyezmény szerint megvalósul a korrupciós bűncselekmény akkor is, ha a korrupciós ügylet nem éri el a célját.

Az OECD és az ENSZ egyezmény is kiemelkedő hangsúlyt fektet a korrupciós bűncselekmény során szerzett javon visszaszerzésére.

Az egyezmény kiemelten kezeli a számviteli technikák szankcionálását, amelyek a korrupciós bűncselekményből származó javak eltítkolására és elfedésére irányulnak.

II.1.3. Financial Action Task Force –Nemzetközi Pénzügyi Akciócsoport

1989. júliusában Párizsban a hét vezető gazdasági hatalom (G7) – az EK Bizottsága elnökének részvételével – éves, hagyománnyá vált csúcstalálkozóján egyhangú határozatot hozott, egy kifejezetten a pénzmosás elleni küzdelem céljából létrehozandó nemzetközi szervezet, a Financial Action Task Force on Money Laundering (Pénzügyi Akció Csoport, FATF/GAFI) felállításáról, melynek elsődleges feladata az egyes országokban kimunkált nemzeti programok összehangolása, a hatóságok közötti kapcsolatok erősítése, valamint a Baseli Nyilatkozat és a Bécsi Konvenció alapelveinek gyakorlati megvalósítása.¹¹

Később csatlakozott a szervezethez az OECD több tagországa, az Arab-öböl menti országok¹² és egyes távol-keleti országok illetve az EU tagállamai is. Az Akciócsoport megelőző intézkedésekkel kívánja a bankok és a pénzintézetek pénzmosásra történő felhasználását megakadályozni, továbbá kölcsönös információ cserét és együttműködést biztosít a tagok között¹³. A kormányközi szervezet titkárságának székhelye Párizsban egybeesik az OECD központi irodájával.

¹⁰ <http://www.oecd.org/about/> 2014. 02. 17.

¹¹ Lásd: http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html

¹² Siti Faridah Abdul Jabbar: *Money laundering laws and principles of Sharia: dancing to the same beat?*, Journal of Money Laundering Control, J.M.L.C. 2011, 14(3), 198

¹³ Umut Turksen - Ismail Ufuk Misirlioglu - Osman Yukselturk: *Anti-money laundering law of Turkey and the EU: an example of convergence?*, Journal of Money Laundering Control 2011, 279.

De iurisprudencia et iure publico

Az FATF¹⁴ kizárólagos feladata a pénzmosás elleni küzdelem, amely érdekében egy 40 pontból álló ajánlást fogalmazott meg 1990-ben. Az Ajánlások, melyek azóta többször is módosításra kerültek a mai napig a pénzmosás elleni fellépés legfontosabb alapelveit rögzítik¹⁵. Az Ajánlás a következő témakörökre vonatkozik: a nemzetközi jogrendszerek továbbfejlesztése, a bankrendszer szerepének erősítése valamint a nemzetközi együttműködés továbbfejlesztése.

Az Ajánlások sikeres teljesítésének a következők a feltételei:

- a Bécsi Egyezmény ratifikálása,
- hatékony törvények a pénzmosás ellen, amelyek a lehetőséghez képest ne korlátozódnak a kábítószer-bűncselekményekre,
- széleskörű nyomozati jogosultságok az elrendelő elkobzás érdekében,
- a banki alkalmazottak bejelentési kötelezettségét a bűnüldözési hatóságoknak illetve a „know-your-customer” elv érvényesítését (banki ügyfelek azonosítása),
- a nemzetközi együttműködés biztosítása érdekében két- vagy többoldalú szerződések létrehozatala.

1990 és 1996 között számos változás és értelmező megjegyzés született, amelyek azt szolgálták, hogy az ajánlásokra minél több iránymutatás vonatkozzon. Az ajánlásokat több mint 130 ország írta alá és nemzetközi szabványként használja. 2001. szeptember 11-i az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás a világot alapjaiban rázta meg, így az FATF a már meglévő 40 ajánlás mellé még 9 speciális ajánlást alkotott, amely külön a terrorizmus finanszírozásával foglalkozik.

A nemzetközi szervezeteknek így az FATF-nek is szembe kellett nézni egy új veszéllyel, amely arra sarkallta a tagállamokat, hogy válaszreakcióként vizsgálják felül ajánlásaikat és minél előbb aktualizálják azokat¹⁶. A válasz nem váratott magára túl sokat, 2002. május 30-án elfogadták a Konzultációs Dokumentumot, amely tartalmazta a változtatások anyagait. A változtatások során nem szabályoztak le mindent, hiszen a tagállamok más-más jogrendszer alapján működnek. Az országok saját kötelessége, hogy a lehetőségekhez mérten valósítsák meg az ajánlásokat.

Amennyiben a tagországok nem megfelelő mértékben módosítottak illetve jártak el az Ajánlások bevezetésében úgy feketelistára kerültek. A párizsi szervezet 2000-ben kezdte meg a nemzetközi pénzmosási feketelista rendszeres összeállítását, melynek során tagországainak szakértői 25 olyan jogszabályi és gyakorlati hiányosságokat, problémákat rögzítettek, amelyek közül többnek az észlelése esetén valamely államot a pénzmosás elleni nemzetközi küzdelemben „nem együttműködőnek” (NCCT- Non-Cooperative Countries and Territories, Nem Együttműködő Országok és Területek) vagy jobb esetben „részlegesen nem együttműködőnek” bélyegeznek. Az ilyen minősítés felhatalmazza az FATF-tagokat, hogy szankciókat helyezzenek kilátásba a listára tett országok számára. Ilyen szankció lehet a listára tett országban számlát fenntartó állampolgárokkal, vállalkozásokkal szemben például, hogy szigorú ügyfél-azonosítási kötelezettséget írjanak elő a pénzintézetek számára vagy a velük való tranzakciókat különleges feltételekhez kössék, végső soron akár meg is tiltsák. A 2001-es listára Magyarország is fel került 2002 júniusáig.

Az FATF által kiadott 40 Ajánlás, a hozzá kapcsolódó Értelmező Megjegyzések, illetve a 9 Különleges Ajánlás és a 25 NCCT-kritérium, valamint a Felülvizsgálat alkotja együttesen az ún. FATF Szabályzatot, melynek célja egy mindenre kiterjedő és egységes intézkedés rendszer és az ún. legjobb gyakorlatok¹⁷ nyújtása a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére.

¹⁴ Siti Faridah Abdul Jabbar: *Money laundering laws and principles of Sharia: dancing to the same beat?*, Journal of Money Laundering Control, 200.

¹⁵ Victoria Paz: *Mercosur: Bill on Money Laundering: FATF requirements*, International Trade Law & Regulation 2010, 12.

¹⁶ Victoria Paz: *Mercosur: Bill on Money Laundering: FATF requirements*, International Trade Law & Regulation 2010, 12.

¹⁷ http://www.fatf-gafi.org/findDocument/0,3770,en_32250379_32235720_1_43383774_1_1_1,00.html

De iurisprudencia et iure publico

II.1.4. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ/OSCE)

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet a legnagyobb regionális biztonsági szervezet a világon, mintegy 57 tagállamot tömörít magába. A szervezet létrejöttét az ENSZ alapokmány VII. fejezet rögzíti.

A szervezet fő feladatai: a korai előrejelzés, a konfliktusok megelőzése, a válságkezelés, a válságok megoldását követő rehabilitáció és a biztonság és stabilitás megőrzése.

A szervezet a biztonság minden területével foglalkozik.

A szervezet tagjai 2012-ben Dublinban elfogadták a „Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Loundering and The Financing Terrorism” okmányt. A részes tagállamok elkötelezik magukat a korrupció és a pénzmosás elleni küzdelem érdekében, ezért rendszeresen mérik a civil társadalom részvételével az antikorrupciós kötelezettségek végrehajtását.

Az EBESZ független jogintézmények felállítását tartja szükségesnek. Az EBESZ szerint védelmet kell biztosítani azoknak a személyeknek és hozzátartozóiknak, akik az információt szolgáltatják a korrupció gyanús esetekről. Az angol nyelvben whistleblowersnek nevezik ezeket a személyeket. A kormányoknak együtt kell működni a civil szférával.

II.1.5. Európa Tanács (Council of Europe)

Az Európa Tanács 1949-ben jött létre. Az Európa Tanácsot 10 állam hozta létre, ma 47 ország a tagja. Székhelye Strasbourg. 2009. óta főtitkára Thorbjørn Jagland. A Tanács sokoldalú társadalmi tevékenységet folytat: emberi jogok, média, jogi együttműködés, társadalmi kohézió, egészségügy, oktatás, kultúra, kulturális örökség, sport, ifjúság, helyi demokrácia, határokon átívelő együttműködés, környezetvédelem és regionális tervezés¹⁸. A Tanács munkájával a korrupció elleni küzdelem mellett a nők és gyermekek elleni erőszak, a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen küzd. Az Európa Tanács kormányközi szervezet, amelynek fő célkitűzései:

- az emberi jogok, a pluralista demokrácia és a jogállamiság védelme;
- az európai kulturális identitás tudatosítása és fejlesztésének előmozdítása;
- az európai társadalommal szemben álló kihívásokra történő közös megoldás keresése, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a korrupció, a számítógépes bűnözés
- az európai demokratikus stabilitás megszilárdítása a politikai, törvényhozási és alkotmányos reformok révén¹⁹.

A korrupció elleni harc érdekében 1999-ben az Európa Tanács létrehozta a Korrupció Elleni Államok Csoportját. A Csoport rövidített elnevezése – GRECO – az angol nyelvű rövidítésből származik (The Group of States against corruption).

A csoportnak 47 tagja van, köztük Magyarország²⁰. A GRECO tevékenysége a korrupció elleni küzdelem a tagok általi kötelezettségvállalások alapján. A GRECO országlátogatásokkal végzi munkáját, így alakítja ki véleményét az adott ország korrupció elleni intézkedéseiről. A GRECO plenáris ülése megvitatja az adott országról készített jelentést és dönt a jelentésről. A jelentésről készült döntésben ajánlásokat is megfogalmazhat. Az ajánlások a vizsgált tagállam jogalkotásának és gyakorlatának fejlesztését célozzák. A tagállam a rendelkezésére álló határidőn belül jelentést készít az ajánlásokkal kapcsolatos intézkedéseiről. Ha a tagállam megfelelően hajtja végre az ajánlásban foglaltakat, akkor az ajánlás végrehajtását a GRECO elfogadja, ha nem megfelelő a végrehajtás, akkor részben vagy egészben elutasítja.

¹⁸ <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=40&langId=1#2> 2014. 02. 22.

¹⁹ <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=40&langId=1#2> 2014. 02. 22.

²⁰ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp 2014. 02. 22.

A GRECO munkája értékelési körökből áll, amelyek egy előre meghatározott témára vonatkoznak. Az első értékelési körében 2000. és 2002. között a korrupció elleni küzdelemben résztvevő nemzeti szervek függetlenségét és a rendelkezésre álló eszközöket vizsgálta.

A GRECO második értékelési körében 2002. és 2006. között a korrupció azonosításának és a közigazgatási korrupció megelőzését és felfedését, valamint a jogi személyek korrupció felhasználását vizsgálták. A második értékelési körből készült értékelésre Magyarország több kérdésre adott választ. Ilyen témakör a korrupció elleni képzések szervezése.

A harmadik értékelési kör 2007 januárjában indult és a pártfinanszírozás és a Korrupcióról szóló büntetőjogi egyezmény rendelkezései álltak a középpontban.

A negyedik értékelési kör 2012 januárjában indult. A büntetőjogi egyezmény rendelkezéseinek átültetése valamint a korrupció megelőzés érdekében tett intézkedések célkeresztjében a parlament tagjainak, a bírák és az ügyészek jogállásának felülvizsgálata található.

II.2. Nem kormányzati nemzetközi szervezetek

II.2.1. Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions)

Az INTOSAI az ENSZ vagy annak szakosított szervezetei tagállamainak számvevőszékeit tömöríti. Az INTOSAI-t 1953-ban Havannában alapították. Eredetileg az INTOSAI 34 tagállammal alakult, ma több mint 180 tagja van.

Az INTOSAI 1990-es évektől foglalkozik a korrupció témakörével.

A Kongresszus, mely az INTOSAI legfőbb döntéshozó szerve, Montevideóban, egy 12 pontos cselekvési programot fogadtak el. 2001-ben Szöulban vállalták egy tanulmány elkészítését, amelyben a montevideoi ajánlásokat értékelik. Egy kérdőívet is tartalmazott a tanulmány, amelyet minden tagállamnak megküldtek. A kérdőív alkalmas volt az ajánlások megvalósulásának mérésére.

A 2004-es kongresszust Budapesten tartotta az INTOSAI. A korábbi felmérés eredményeit ismertették. Az eredmények szerint a tagállamok az ajánlásokat komolyan magukévá tették és a számvevőszékek az értékelés fontosságát is elismerték. Megállapították továbbá, hogy az ajánlások a korrupció elleni küzdelemben alapvető fontossággal és jelentőséggel viselkednek. A kongresszus megállapította, hogy hosszabb időn át kell tanulmányozni az ajánlások hatásait, hogy átfogó elemzést készíthessenek. A munka a számvevőszéki tapasztalatok cseréjének növekedése és a személyzetpolitika mentén folytatódott tovább. Az ajánlás szerint olyan személyzeti politikát kell folytatni, mely szerint a közszférában becsületes és szakmailag hozzáértő alkalmazottakra van szükség, akiket a kiválasztással, megtartással és motiválással lehet biztosítani.

2007-ben Mexikóban a korábbi két ajánlás mentén a pénzmosás elleni munkacsoport tevékenységét kibővítették a korrupció elleni küzdelemmel. A pénzmosás és a korrupció kéz a kézben járó cselekmények. A stratégiák kidolgozása során ezt a ténytet fokozottan kell figyelembe venni.

A Nemzetközi Pénzmosás és a Korrupció Elleni Küzdelemmel Foglalkozó Munkacsoport céljai: elő kell segíteni a nemzetközi együttműködést a pénzmosás elleni küzdelemben a számvevőszékek és más nemzetközi szervezetekkel. A politikákat és a stratégiákat meg kell határozni és megosztani a bűncselekmények elleni hatékonyabb küzdelemért a számvevőszékek joghatóságán belül. A számvevőszékeknek a pénzmosás elleni jog kereteken belül meg kell határozni és kidolgozni a stratégiákat és tevékenységeket.

II.2.2. Transparency International

A 1990-es évek elején még érinthetetlen téma volt a korrupció, nem volt egyetemes egyezmény a korrupció területén és a korrupció egyetemes mérhetősége sem létezett. 1993-ban hozták létre Berlinben a Transparency International titkárságát.²¹ 1996-ban alapították a Transparency International magyarországi tagozatát. A szervezet célja a korrupció természetének és okainak kutatásával korrupció elleni ajánlásokat fogalmazzon meg mind jogi, mind közgazdasági szinten.

A szervezet jelenleg több mint 100 országban van jelen.²² A Transparency International az adott ország kormányzatával, üzleti és civil szférájával együttműködve fejti ki tevékenységét.

A Transparency International számos olyan területtel foglalkozik, amelyek a korrupcióval érintettek lehetnek, így például a kormányzás, a szegénység és fejlődés összefüggéseivel, a sport vagy az olaj és földgáz kitermeléssel.

A Transparency International kiemelten kezeli a whistleblower kérdést, továbbá a korrupció megítéléséről folytat kutatásokat az egyes országok állampolgárainak bevonásával. A Nemzeti Integritás Rendszer kutatással értékeli az egyes országok szektorainak és intézményrendszerének teljesítményét és korrupciós kockázatait. Erre a kutatásra hazánkban is több alkalommal került már sor.

A korrupciós mutatók mellett a Transparency International közzéteszi a Globális Korrupciós Jelentését.

A Transparency International a korrupció mérésére mutatókat alakított kialakított ki.

A legismertebb mutató a Korrupció Érzékelési Index (CPI). A mutató a közhivatalnokok és politikusok körében érzékelt mérték szerint rangsorolja az országokat. A Korrupció Érzékelési Index elkészítése során 13 vizsgálatot használnak fel szakértők és üzletemberek bevonásával. A kérdések alapján mérik a közszféra korrupciós fertőzöttségét. Az Indexen akkor szerepelhet egy ország, ha legalább három háttérfelmérés eredménye a Transparency International rendelkezésére áll.

A Transparency International korrupciós Érzékelési Index adataiból megállapítható, hogy 1995. óta hullámzó statisztikai érték 2011-re közelíti meg az 1994-es kiindulási pontot.

A tapasztalatok alapján megállapítható az is, hogy hatékony, határozott korrupcióellenes fellépéssel rövid időn belül eredmény érhető el.

A Transparency International legutóbb 2013. év végén végezte el az értékelését az adott évre vonatkozóan. A vizsgálatot 177 országra vonatkozóan végezték el. Az értékelési skála nullától százig terjed, ahol a nulla a legkorruptabb, míg a száz a nagyon tisztának²³ érzékelt ország jelölőszáma. A jelölőszám alapján a Transparency International saját módszertannal számolja ki az adott ország CPI-t.²⁴

Magyarország 54 pontos CPI-jével a 47. lett a Transparency International számítása szerint.

A Globális Korrupciós Barométer (Global Corruption Barometer) egy egész világra kiterjedő közvéleménykutatás. A Globális Korrupciós Barométer az állampolgárok korrupcióval kapcsolatos tapasztalatainak figyelembevételével készül.²⁵

A Vesztegetési Index (Bribe Payers Index) a megvesztegetésre vonatkozik. Az Index a világ 28 legnagyobb nemzetgazdaságának rangsora a tekintetben, hogy vállalataik külföldi üzleti tevékenysége során mennyire hajlandóak a megvesztegetésre. Az országokat egy skálán mérik (1-től 5-ig terjed). Az értékek közül a legalacsonyabb jelenti azt, hogy mondhatni soha nem ad az adott cég korrupciós előnyt. A legmagasabb érték azt jelenti, hogy szinte mindig ad korrupciós előnyt. 2008-ban és 2011-ben készült felmérés, a legutóbbi eredmények alapján Oroszország,

²¹ <http://www.transparency.org/whoweare/history> 2014. 02. 23.

²² <http://www.transparency.org/whoweare/organisation> 2014. 02. 23.

²³ http://www.transparency.hu/CPI2013?bind_info=page&bind_id=555 2014. 02. 23.

²⁴ http://www.transparency.hu/CPI2013?bind_info=page&bind_id=555 2014. 02. 23.

²⁵ http://www.transparency.hu/GCB2013?bind_info=index&bind_id=0 2014. 02. 23.

Kína és Mexikó üzleti kultúrájában szokás a megvesztegetés. Ezen az Indexen Magyarország nem szerepel.

III. Európai Unió és Magyarország

Az Európai Unió Bizottsága 2014. február 3-án közzétette az első európai korrupcióellenes jelentést. A jelentés szerint Európa számára továbbra is az egyik legnagyobb kihívás a korrupció kezelése. Egyetlen tagállam gazdasága sem mentes a korrupciótól, amivel éves szinten 120 milliárd euró kárt okoz az unió gazdaságának.²⁶ A korábbi évek erőfeszítésein túl további feladatok várnak a tagállamokra. Az egyes tagállamok között különbségek vannak a már megtett intézkedések terén, de a Bizottság egyetért abban, hogy a korrupció elleni küzdelmet tovább kell folytatni.

„A korrupció aláássa a polgárok demokratikus intézményekbe és jogállamiságba vetett bizalmát, kárt okoz az európai gazdaságnak és fontos adóbevételektől fosztja meg az államokat.” – jelentette ki Cecilia Malmström az Európai Unió belügyekért felelős biztosa a dokumentum közzététele kapcsán.²⁷ A biztos hangsúlyozza, hogy az eddigi erőfeszítések nem voltak hiábavalóak, de továbbra is tenni kell a korrupció visszaszorítása érdekében.

A jelentés tartalmazza az unió trendeket a korrupció vonatkozásában. A jelentés a kontrollmechanizmusokra, a vádeljárás és büntetések, a politikai elszámoltathatóságra és a kockázati területek meghatározására fektet különös hangsúlyt.²⁸

A kontrollmechanizmusok közül a legfontosabb a megelőző politikák folytatása, mint az etikai szabályok alkalmazása, a tudatosság növelése, közérdekű információkhoz való hozzáférés. A külső és belső kontroll tekintetében a jelentés leszögezi, hogy több tagállam vonatkozásában gyenge és koordinálatlan a belső ellenőrzés. Az összeférhetlenség tekintetében a jelentés szerint az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzési mechanizmusa nem kielégítő, az alkalmazható szankciók gyengék és sok esetben el is maradnak.

A vádeljárás tekintetében megállapítja a jelentés, hogy az Unió, az ENSZ és az Európa Tanács által megfogalmazottaknak megfelelnek a tagállamok büntetőjogi korrupciós szabályai, ugyanakkor a magánszféra vonatkozásában elfogadott 2003/568/IB kerethatározat átültetésének minősége megkérdőjelezhető. A jelentés egyik fontos része, hogy megállapítja, hogy a tagállami tevékenységek hatékonysága eltérő, továbbá hiányoznak a statisztikák, ami megkönnyítené a tagállamok közötti összehasonlítást.

A politikai dimenzió tekintetében a jelentés a politikai elszámoltathatóságot és a pártfinanszírozást említi. A feddhetetlenség tekintetében nem elég szigorúak a magatartási kódexek vagy sok esetben ezek teljesen hiányoznak. A pártfinanszírozás tekintetében jelentős hiányok tapasztalhatók, mint a jogellenes pártfinanszírozás büntetése.

Kockázati területként a jelentés elsősorban a közigazgatást említi, továbbá a városfejlesztési, építésügyi és egészségügyi ágazatokat, mint kiemelt kockázatot jelentő ágazatokat. Összességében a jelentés megállapítja, hogy csak néhány tagállamban jelent a kisszerű korrupció kockázatot.

A jelentés Magyarországról szóló fejezetében megállapítja, hogy integritás és megelőzés-orientált állásponton van.²⁹ A magyar kormány 2012-ben egy két éves korrupció-megelőzési programot fogadott el, amelyben kiemelt helyet foglalnak el az integritással kapcsolatos intézkedések.³⁰ A program leszögezi, hogy a korrupció ellen érdemi intézkedéseket

²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_hu.htm 2014. 02. 23.

²⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_hu.htm 2014. 02. 23.

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_hu.htm 2014. 02. 23.

²⁹ <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/> 2014. 02. 24.

³⁰ <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/atfogo-korrupcioellenes-program-indul> 2014. 02. 24.

kell hozni. A személyi felelősséget folyamatosan azonosíthatóvá kell tenni. Érdemi hatásvizsgálatra van szükség a döntések ésszerűsége és következményei felmérése érdekében.³¹

A kormányhatározat megfogalmazza azokat az alapelveket, amelyek mentén a korrupció elleni küzdelmet elő kívánja mozdítani. Az alapelvek a következők: 1. Hitelesség, társadalmi bizalom kiépítése, 2. Fokozatos, az egyes intézkedések érvényesüléséhez szükséges időre alapozott bevezetés, 3. Elsődlegesen közigazgatási és egyes közszolgáltatási korrupció ellen lép fel, s csak másodlagosan hat a gazdasági korrupció leküzdésére, 4. Partnerek bevonása, 5. A megelőzésben a szervezeti működés átalakítása és a szemléletformálás kerül a középpontba, 6. A múltbéli korrupcióért való számonkérés.

³¹ A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja 2012-2014.16. o.