

HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ

## **Itt a piros, hol a piros? Avagy – hogy is küzdünk Magyarországon 20 éve a korrupció ellen?**

A politikai és a gazdasági korrupció hálózatai a posztkommunista országokban összefonódnak, amelynek alapja a kommunista rendszerekben elválaszthatatlan gazdasági és politikai bürokrácia együttlétezése, amelyre Max Weber már a Szovjetunió megalakulása idején, 1918-ban felhívta a figyelmet.<sup>1</sup> Ez a terhes örökség máig hatóan kifejti hatását az új EU-tagállamokban. A korábban állami tulajdonú gazdaság privatizálása/reprivatizálása széles teret nyújt az éppen hatalmon lévő politikai elit számára a politikai hatalom gazdasági hatalommá való átalakítására, amelyet a magyar Hankiss Elemér szociológus már a rendszerváltás előtt nagy nemzetközi visszhangot kiváltó tanulmányban<sup>2</sup> elemzett. Az erős állami szerep a gyenge lábakon álló új piacgazdaságokban pedig újra és újra teret nyit az állami bürokrácia és a politikai elit a korrupciót újratermelő tevékenységének. Mindehhez járul a krónikus,

---

DR. HAJAS BARNABÁS, az OBH osztályvezetője, a PPKE JÁK egyetemi adjunktusa – DR. SZABÓ MÁTÉ, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az ELTE ÁJK egyetemi tanára

<sup>1</sup> MAX WEBER: *A szocializmusról*. (Általános tájékoztató osztrák tiszteknek. Bécs, 1918) = Medvetánc 1982–1983. 4–1. (245–268.) MAX WEBER: *Der Sozialismus*. Rede zur allgemeinen Orientierung von österreichischen Offizieren in Wien 1918.

<sup>2</sup> HANKISS ELEMÉR: *Kelet-európai alternatívák*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1989.; ELEMÉR HANKISS: *East European Alternatives*. Oxford: Clarendon Press. 1990.



vonatkozásában pedig 66%-uk tételezi fel a korrupció meglétét. A nemzetállami intézmények közül a leginkább korruptnak a pártokat, a jogalkotás intézményeit és a rendőrséget tartják a megkérdőzettek. Ezek a feltételezések, amelyek azonban a gyakorlatban akár önbeteljesítő próféciaiként is működhetnek, és gátolhatják az állampolgári és az európai polgári bizalom kialakulását egyaránt az államok és az EU intézményei iránt.

Magyarországon a békés rendszerváltás után kialakított demokratikus jogállami rendszer egyik célkitűzése volt, hogy fellépjen a több évtizedes kommunista hatalomgyakorlás egyik következménye, a gazdasági és a politikai hatalom a kommunista elit kezében történő összpontosulása következtében szükségképpen kialakuló nómenklatúra-rendszer és visszaélései ellen. Az 1989-ben a kerekasztal-tárgyalásokon, valamint a későbbi politikai megegyezéseken és az alkotmánybíróság döntésein kialakult új alkotmányos rendszer egy sor törvénye és intézménye irányult ennek biztosítására. A továbbiakban a teljes körű számbavétel igénye nélkül felsorolunk néhány alapvető normát és intézményt, amelyek a gazdasági és politikai korrupciót voltak hivatottak kiküszöbölni a piacgazdaság és demokrácia új rendszeréből. Magyarországon az alkotmányos alapelvek sora jött létre az alkotmány, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlata és az ismételt törvényhozási kezdeményezések alapján az egyenlő esélyű hozzáférésre, a jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz az adatok megismeréséhez való állampolgári jogokra, valamint speciális normák és intézmények, amelyeket a teljesség igénye nélkül sorolunk fel itt.

- ♦ Törvény a pártok finanszírozásáról az NSZK párttörvényének mintájára.
- ♦ Az adatvédelem és az információs jogok országgyűlési biztosának létrehozása, akihez minden állampolgár fordulhat és ingyenes eljárását kérheti.
- ♦ A közbeszerzések eljárásának törvényi szabályozása és a Közbeszerzések Tanácsának felállítása.
- ♦ Az Állami Számvevőszék felállítása az államháztartás pénzügyi ellenőrzésre (12 évre választott elnökkel).
- ♦ A bíróságok és az ügyészség függetlenségét biztosító normák és intézmények, a bíróságok és az ügyészség hatékony belső ellenőrzésének intézményei, a bírói felülvizsgálat széles körének valamint az ügyészi felügyeletnek a biztosítása a hatósági döntések felülvizsgálatára az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosítását célzó szabályok rendszere.
- ♦ A sajtó, a nyilvánosság, a média szabadságát biztosító normák és intézmények.
- ♦ A Gazdasági Versenyhivatal, a Fogyasztóvédelem, a PSZÁF és a Független Rendőrségi Panasztestület, mint az állampolgári kritikát és felülvizsgálatot az egyes szakterületeken biztosító intézmények létrehozása.

Jóllehet az elmúlt húsz év alatt több alapvető területen jelentek meg problémák és ellentmondások a fenti intézmények korrupcióellenes tevékenységével kapcsolatosan, amelyeket csak részben sikerült politikai egyeztetésekkel és új normák megalkotásával felsorolni, ez az intézményrendszer mégis széles körben biztosított hozzáférést az állampolgárok és a felügyeleti szervek számára az adatokhoz, információkhoz a korrupció-gyanús gazdasági-politikai folyamatokról, illetve független és megfelelő hatáskörrel rendelkező fórumokat a korrupció eseteinek kivizsgálására.

Néhány problémakör ennek a norma- és intézményrendszernek az ellentmondásos működéséből és részben ma is megoldatlan dilemmáiból;

- ♦ A független szervek vezetőinek kinevezésénél, működésük értékelésénél politikai befolyás érvényesült a pártok részéről, ezt kívánta pl. kiegyensúlyozni Sólyom László köztársasági elnök a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a Legfőbb Ügyésznek vagy az ombudsmanoknak politikai egyeztetések mellőzésével történő jelölésével.
- ♦ A pártfinanszírozás rendszere nem érvényesül a gyakorlatban, mert dacára az ellenőrzésnek és a biztosítékoknak, a pártok bizonyíthatóan jóval többet költenek a kampányra és nem csak törvényesen ellenőrzött forrásokból származó pénzeket, mint azt az ismételt korrupciós botrányok mutatják pl. a politikusok által gazdasági társaságok avagy a civil szervezetek révén történő forrasszerzésével kapcsolatosan.
- ♦ A média felügyeletét ellátó intézményrendszer folyamatos nehézségekkel küzdött és kiépítése az éles konfliktusok miatt is, valamint a konszenzus hiányában nagyon elhúzódott, a médiához való hozzáférést komoly gazdasági-politikai érdekek igyekeztek monopolizálni.
- ♦ Állandósultak a belső és külső jogpolitikai és közjogi viták a bírósági rendszer és az ügyészség szervezete témáiban az állami felügyelet és ellenőrzés szerepéről, és felmerültek a gazdasági-politikai befolyásoltság gyanújának vádjai.

Megállapíthatjuk, hogy az alapjában kedvező 1989-es kiindulópontok, a potenciájában gazdag és változatos, és többször is fejlesztett intézményes és jogi keretek ellenére a rendszerváltás után folyamatosan napirenden van a gazdasági és politikai korrupció súlyos problémája a belső és külső, nemzetközi vitákban. A Transparency International jelentései Magyarországot az eléggé erős, sőt erősödő korrupcióval rendelkező, illetve azzal együtt élő országok közé sorolják<sup>7</sup>. Jóllehet Magyarországon többször változott a kormányzat pártösszetétele és politikai irányultsága,

<sup>7</sup> Magyarország CPI értéke (Corruption Perceptions Index) 2008-ban 5.1 (180 ország közül Magyarország a 47. helyen áll), míg ez az index 2001-ben 5.3, amellyel a vizsgált 91 ország közül Magyarország a 31. helyen áll. Lásd a Transparency International éves jelentéseit: Global Corruption Reports. <http://www.transparency.org/publications/ger>

de a korrupció problémájára mindmáig nem sikerült a külső és belső kételyeket egyaránt meggyőző választ találni. Magyarországon a rendszerváltás óta háromszor volt szociálliberális kormány (1994–1998, 2002–2006, 2006–2010) és most van harmadszorra centrum/jobbközép kormány (1990–1994, 1998–2002, 2010–), de az állampolgárok mind ez idáig nem nagyon tudnak éles különbségeket felfedezni a mindenkori kormányzó pártok viszonyában a korrupciókhoz, a hatalmi visszaéléseken alapuló vagyoni- és haszonszerzéshez a napvilágra került, a médiában megszelídített botrányok alapján, amelyek valószínűleg csak a jéghegy csúcsát jelentik, és feltárásuk, valamint a mögöttes politikai és gazdasági összefonódások felszámolása nem ment végbe máig sem a közvéleményt megnyugtató módon az egyébként széles, sőt egyre szélesedő és mélyülő korrupcióellenes szabály és intézményrendszer működtetésének ellenére sem. (Pl. Horn-kormány „Tocsik-ügy”, Fidesz „Kaya Ibrahim-ügy”, „székházügy”, Gyurcsány-kormányok, a „BKV ügyei”, „Casino-ügy” [Sukoró].)

Magyarország az elmúlt húsz évben meglehetősen sok szó esett a korrupció elleni fellépésről: az csaknem valamennyi választási kampányban, és az azok közötti közbeszédben is meghatározó téma volt. A pártok azonban általában a másik párt és a másik oldal korrupcióját igyekeztek kritizálni és ostorozni, és ez mindig könnyebb volt az éppen ellenzéki pártoknak a kormányzó párttal-pártokkal szemben. A korrupcióellenes küzdelem többször emelkedett a kormánypolitika kiemelt témái közé, többször valószínűleg részben a külföldi befektetők megnyugtatójának érdekében, akik számára riasztó a hazai korrupció mértéke és mélysége. Így 1994-ben az MSZP és az SZDSZ közötti koalíciós megállapodás<sup>8</sup> külön pontban rögzítette a korrupcióval kapcsolatos teendőket – hogy azután mindkét kormánypárt csúnyán leszerepeljen az ún. „Tocsik-ügyben”, 1996-ban pedig a Fidesz ellenzéki pártként szentelt kiemelt figyelmet a kérdésnek, hogy azután a „Kaya Ibrahim-ügy”, avagy a párt vezetőjének tokaji szőlőbirtoka évekre az öt bíráló ellenzéki sajtó gumicsontja legyen.<sup>9</sup> Azután az ellenzéki Fidesz (2002–2010 között) kormányprogramban<sup>10</sup> – adott esetben külön fejezetben<sup>11</sup> is – foglalkozott a kérdéssel. A harmadik szociálliberális koalíció idején 2007 augusztusában megkezdte működését az Antikorrupciós Koordinációs Testület

<sup>8</sup> A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között létrejött koalíciós megállapodás, 3. rész. A leendő koalíciós kormányprogram alapjai, I. fejezet, 9. pont

<sup>9</sup> Vö.: A polgári Magyarorszáért. A Fidesz – Magyar Polgári Párt vitairata II. fejezet, 11. pont. A tulajdon nyílt és rejtett átrendezése

<sup>10</sup> Az új évezred küszöbén – Kormányprogram a polgári Magyarorszáért kilenc helyen is foglalkozik korrupcióellenes fellépéssel, bár önálló fejezetet nem szentelt a kérdésnek.

<sup>11</sup> Ld.: „Cselekedni, most és mindenkiért!” – A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja. Magyarország, 2002–2006.; Új Magyarország. A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért 2006–2010. Harc a korrupció ellen. 55–56. o.

(AKT), illetve széles körű kezdeményezések indultak el a korrupció-ellenes küzdelem stratégiáinak és eszköztárának amerikai mintákat követő újragondolására az igazságügyi minisztériumban, hogy azután mind a szocialista, mind a liberális párt a Budapest főváros és kerületei közművállalatai körüli botrányok frontjára kerüljön.

A korrupciós botrányok Magyarországon tehát végigkísérték az elmúlt húsz évet: kormányok, de főként ellenzékeik rutinszerűen robbantottak ki azokat.<sup>12</sup> Mindeközben pedig – a Transparency International kutatásai szerint – Magyarországon ahelyett, hogy az antikorrupciós programok és stratégiák eredményeit látnánk, az ország helyzetének összehasonlító megítélése utóbbi néhány évben a különböző korrupciós felméréseken érdemi fejlődést nem produkált,<sup>13</sup> sőt egy friss kutatás szerint a magyar lakosság a hétköznapi biztonságára ötödik legnagyobb veszélyt jelentő jelenségként – a szociális biztonságot fenyegető jelenségek (szegénység növekedése, válság, állások megszűnése), és a szervezett bűnözés után – tekint a politikai korrupcióra.<sup>14</sup>

Nem lehet vitás tehát, hogy valamit – sürgősen és hatékonyan – tenni kell a korrupció ellen. A kérdés pusztán a „mit”-re és a „miként”-re szűkíthető? Írásunk igyekszik számba venni a 2010 tavaszán kormányra került centrum-koalíció aktuális kezdeményezéseit a korrupció ellen, majd az országgyűlési biztosi (ombudsman) intézmény vizsgálati tapasztalatai alapján néhány általános szempontot és tanulságot megfogalmazni a posztkommunista országok anti-korrupciós stratégiáinak megítélése számára.

## **Aktuális kezdeményezések a Fidesz/KDNP új kormányának gyakorlatából**

A különböző korrupciós esetek miatt indult büntető ügyek hatással voltak a 2010. évi országgyűlési képviseléválasztás kampányára, valamint eredményére. A Fidesz és az MPSZ választási programjának hangsúlyos eleme volt a korrupció visszaszorítása és a korábbi kormányzati ciklusok alatt történt esetek feltárása, az „elszámoltatás”.<sup>15</sup> A Nemzeti Együttműködés Programja – munka, otthon, család, egészség,

<sup>12</sup> A korrupcióellenes intézkedések összefoglalását ld.: Korrupciós kockázatok Magyarországon – Nemzeti Integritás Tanulmány. Első rész. 23–25. o. Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008.

<sup>13</sup> Vö.: I. Táblázat: TI korrupció érzékelési index (CPI), Korrupciós kockázatok Magyarországon – Nemzeti Integritás Tanulmány. Első rész. 21. o. Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008.

<sup>14</sup> Az egzisztenciális félelmek erősítik a szélsőségeket. A Progresszív Intézet és a Publicus Intézet kutatása. 5. o. [http://progresszivintezet.hu/pub/2009\\_05\\_17\\_biztonsag\\_felelmek.pdf](http://progresszivintezet.hu/pub/2009_05_17_biztonsag_felelmek.pdf) [2009. május 19.]

<sup>15</sup> A Nemzeti Ügyek Politikája c. programban tízszer szerepel a korrump, vagy korrupció kifejezés <http://fidesz.hu/letoltes.php?letoltesid=8739>

rend című kormányprogram ugyancsak hangsúlyosan – bár konkrét eseteket meg nem nevezve – tárgyalja a korábbi korrupciós eseteket, illetve azok társadalmi hatásait. Emellett több területen is kiemelten foglalkozik a korrupció visszaszorításának szükségességével, azonban jellegéből adódóan nemigen lép túl az általánosságokon. Ez alól talán csak a 2.1 Elszámoltatás című fejezet jelent kivételt, amelyben az előző kormányok idején történt – a választópolgárok szemében többnyire korrupciós esetekként megjelenő – ügyek feltárásának vállalása a kivétel. Kiemelendő, hogy a dokumentumok egyaránt a közbeszerzések és az állami beruházások átláthatóságának megteremtésének megteremtését, illetve növelését is megemlíttette. A Széll Kálmán-terv<sup>16</sup> az előbbieknél lényegesen több konkrétummal szolgál, ugyanis az elszámoltatás mellett megjelennek konkrét problémák (így az egészségügy, állam), amelyeknél nem pusztán a probléma identifikálására, hanem megoldási javaslat megfogalmazására is sor kerül. Mindhárom program kitér egyfelől a közbeszerzések, illetve a közpénzek felhasználása átláthatóságának növelésére, továbbá – első sorban nem antikorrupciós eszközként – az adminisztráció jelentős egyszerűsítésére.

A 2010. áprilisi országgyűlési választások<sup>17</sup> óta elmúlt év során a magyarországi sajtó nem pusztán az elszámoltatási kormánybiztos nyilvánosság előtt megjelenő munkájától (sajtótájékoztatók, feljelentések) volt zajos, hanem a Kormány, több miniszter, de egyes állami szervek is gyakran szerepelt a híradásokban a korrupció elleni tervekkel, illetve esetenként intézkedésekkel is. Az elszámoltatási kormánybiztos feljelentései alapján több büntetőeljárás indult, melyek közül a tanulmányunk elkészültekor még egyetlen sem zárult le. Megjegyezzük, hogy a kormánybiztos nem rendelkezik nyomozati jogkörrel, így értelemszerűen nem is vesz részt a büntetőeljárásban, a tevékenysége gyakorlatilag a büntetőeljárás megindításához szükséges „megalapozott gyanú”-hoz szükséges, állami szerveknél fellelhető bizonyítékok fellelésére, ezek alapján feljelentésre, valamint ennek kommunikációjában merül ki. A módszer hatékonysága azonban – tapasztalatok hiányában – jelenleg még nem ismert.

Ennél is izgalmasabbak azok a tervek, amelyek a korrupció jövőbeni visszaszorítását célozzák. Örömmel tapasztaltuk, hogy a meglévő intézményrendszerek mellett nem tervezik egy – a korábbi szocialista kormány törvényjavaslatában megfogalmazott, de végül létre nem hozott – „szuperhatóság” létrehozását. Csaknem valamenyny – eddig csak a sajtóban megjelent, jogszabálytervezeti formát nem öltő – megismerhető elképzelés a korrupció elleni fellépés kulcsát a meglévő intézmények és szervezeti struktúrák hatékonyabb (nagyobb létszámú rendőrség, főügyészségi osztály) kialakításában, speciális eljárások (rendvédelmi dolgozókkal szemben le-

<sup>16</sup> Széll Kálmán-terv – összefogás az adósság ellen

<sup>17</sup> ÁGNES LUX–MÁTÉ SZABÓ: Die ungarische Parlamentswahlen 2010, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2011/2.131–147. o.

folytatható ún. megbízhatósági ellenőrzések, amelyek során akár vesztegetési kísérletnek is ki lehet tenni az ellenőrzött személyt), valamint az ilyen bűncselekmények büntetési tételkeretének szigorításában látja.

A 2011. évi költségvetés többletforrást biztosított az ügyészségeknek és a bíróságoknak a korrupció elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében, amely egyfelől speciális szakértelemmel rendelkező munkatársak alkalmazását, másfelől a sokszereplős, bonyolult, nagy jelentőségű korrupciós ügyek gyorsabb elbírálását teszi lehetővé.

A jobbközép kormány terveiben szerepel a szigorúbb (magasabb büntetési tételű) korrupcióellenes büntetőszabályozás, és új, átláthatóbb viszonyokat teremtő közbeszerzési törvények megalkotása. Egy konferencián a közigazgatási és igazságügyi miniszter elmondta, hogy a magyarországi korrupciós helyzeten leginkább szigorú szabályozással, átlátható intézményi működéssel és nemzetközi együttműködéssel lehet javítani. Navracsics Tibor miniszter szerint az „államigazgatásban minden korábbinál szigorúbb szabályozást és büntetési mértéket vezettek be, ennek eredményeként a magyar államigazgatás ma fegyelmezettebben, tisztább felelősségi viszonyok között működik, mint kilenc hónappal [korábban]”<sup>18</sup>. Kiemelkedő jelentőségű, hogy az Ügyészség jelentős többletforrásokhoz jutott, amelyet korrupció elleni fellépéshez használhat fel. Ezek a források azonban a csak korrupció elleni utólagos fellépéshez nyújthatnak segítséget.

A 2010-ben a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat utóadaként létrehozott Nemzeti Védelmi Szolgálat feladatai közül az ún. megbízhatósági vizsgálat bír témánk szerint különös jelentőséggel. A megbízhatósági vizsgálat, mint új védelmi eszköz, a közszolgálat és a hivatásos szolgálat ellátásának szabályszerűségét, jogszerűségét, a feladatellátás során tanúsított magatartást, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését vizsgálja, amely a közélet tisztasága szempontjából kifogásolható magatartásformák feltárására törekszik, és remélhetőleg alkalmas lesz a korrupció, és a hivatali visszaélések drasztikus csökkentésére. A speciális vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az ún. védett állomány – rendvédelmi szervek, azokhoz kapcsolódó oktatási intézmények, és egyes, speciális feladatot ellátó közigazgatási szervek, mint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – tagjai mesterségesen létrehozott körülmények között eleget tesznek-e a jogszabályban előírt kötelezettségüknek. Ennek érdekében az NVSZ a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre. A megbízhatósági vizsgálat során az érintett szolgálati feladatának ellátása során tanúsított magatartását, különösképpen azt vizsgálják, hogy eleget tesz-e intézkedési kötelezettségének, illetve nem tanúsít-e olyan magatartást, ami jogszabályokba

<sup>18</sup> <http://www.mno.hu/portal/775863>

ütközik. Garanciális jelentőségű, hogy a vizsgálat folyamata mindvégig ügyészi felügyelet mellett zajlik. A megbízhatósági vizsgálat érdekében kialakítandó helyzetnek (tényállás, helyszín) olyannak kell lennie, hogy az a vizsgálat alá vont személy intézkedési, eljárási kötelezettségét vonja maga után, ugyanakkor nem korlátozhatja a döntési szabadságát az intézkedés módjának, az eljárás rendjének megválasztásában. A megbízhatósági vizsgálattal érintettet a vizsgálat megindításáról nem kell tájékoztatni, a befejezéséről viszont akár feltár valamit a vizsgálat, akár nem, három munkanapon belül értesíteni kell.

Több olyan képviselői önálló indítványként beterjesztett törvényjavaslat is készült a 2010-es választások óta, amelyek a közbeszerzések, a közpénzekből nyújtott támogatások, a kampányfinanszírozás átláthatóságát, vagy éppen a gazdasági érdekérvényesítés nyilvánosságát kívánták megteremteni. E javaslatok egy részét az Országgyűlés nem vette tárgysorozatba, így azokat érdemben nem is tárgyalta.

A közelmúltban elfogadott új Alaptörvény több olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek – amellet, hogy az alkotmányozó elkötelezettségét is megjelenítik – a korábbiakhoz képest kimunkáltabb szabályaikkal segíthetik a korrupció elleni hatékonyabb fellépést.

Így alaptörvényi rendelkezés állapítja meg állami feladatként a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítását, és az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépést. Több rendelkezésben hangsúlyosan jelenik meg a közügyek, vagy a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága biztosításának célja.<sup>19</sup> E célkitűzés megvalósításához ugyan kevés fogódzót ad az Alaptörvény, azonban a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályai, valamint a központi költségvetésből nyújtott támogatás, vagy szerződés alapján teljesíthető kifizetés feltételeként meghatározza a tulajdonosi szerkezet, valamint a nemzeti vagyonnal, illetve költségvetési forrással való gazdálkodás átláthatóságának követelményét.<sup>20</sup>

Ugyancsak garanciális jelentőségű szabályokat állapít meg a 39. cikk (2) bekezdése, amely előírja, hogy „[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A köz-

<sup>19</sup> *XXVI. cikk* Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. *37. cikk* (1) A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.

<sup>20</sup> *38. cikk* (4) Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható. *39. cikk* (1) A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

pénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

E rendelkezések messze túlmutatnak a jelenlegi Alkotmányban fellelhető közpénzekkel összefüggő rendelkezéseken, azok tehát egyértelműen jelentős előrelépésnek tekinthetők a korrupció visszaszorítására irányuló erőfeszítések között.

Meg kell azonban jegyezni, hogy több olyan rendelkezést is tartalmaz az Alaptörvény, amelyeket a Transparency International is kifogásolt<sup>21</sup> az alkotmányozás folyamatában.

Elsőként az Alkotmánybíróság előtt utólagos normakontroll eljárást kezdeményező, a minden állampolgár számára eddig nyitva álló ún. „actio popularis” megszüntetése. Másodsorban az adatvédelmi biztos intézménye helyett adatvédelmi hatóság létrehozása. Meg kell jegyezni, hogy a most átalakított megoldások Európában eddig külön útnak voltak tekinthetők. A Velencei Bizottság szakvéleménye is megállapította az új alaptörvényről, hogy az „actio popularis” meglete nem általános európai norma. Adatvédelmi ombudsman fenntartása pedig Európában a jelen megoldásban kivételes, mert nem mindenütt kapcsolódik össze az adatvédelem és az információszabadság védelme egy intézményben, amely nem minden esetben parlament által választott és annak felelős, viszont az EU előírásai szerint önállóan kell lennie, míg nálunk jelenleg össze van kötve a többi ombudsmanokkal a közös hivatal révén. Sürgető feladat lenne a pártfinanszírozás újraszabályozása, azonban ehhez az új Alaptörvény – amellet, hogy előírja, hogy sarkalatos törvényben kell megtenni – nem ad más fogódzót. A korábbi alkotmánytervezetek egyik szövegjavaslata a pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályairól rendelkező később megalkotandó törvény egyik céljaként a tiszta közélet biztosítását említette, de ez a végleges, elfogadott szövegből kimaradt, amelyet mind a TI, mind több szakember kritikájukban a korrupcióellenes küzdelem szempontjából meghátrálásként értékelt.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az új kormánykoalíció széles körben igyekszik javítani a korrupcióellenes fellépés normáin és intézményein, illetve azok környezetén. Azonban a már most megfogalmazott kételyek és kritikák is utalnak arra a tendenciára, hogy a jó szándék ellentétére fordíthatja a következményeket és a mégoly kifinomult szabályozás és ellenőrző hálózat sem mindig hozza meg a vele kapcsolatosan megfogalmazódó elvárásokat. Néhány év tapasztalata után lehet majd értékelni, hogy a 2010–2011-ben bevezetett jogi és intézményes változások meghozzák-e a húsz éve hiába várt eredményeket a magyarországi korrupció leküzdésében.

<sup>21</sup> <http://www.transparency.hu/files/n/667/1442248899.doc>

## **Az állami bürokrácia terepén: az ombudsmani vizsgálatok eredményeinek értelmezése**

Feltételezhetjük, hogy a tág értelemben tekintett közszolgálat nem „eleve korruprt” tisztviselőkből áll. Sokszor maga az állam teremt olyan helyzeteket, amelyek jó eséllyel vezetnek valamilyen korrupciós szituáció kialakulásához. Sőt, azokat egyenesen intézményesíti és legalizálja! Azt, hogy mindez nem munkahipotézis, ombudsmani vizsgálati tapasztalataink is valószínűsítik.

a) Tudomásunk szerint egyes német tartományokban egy másik EGT tagállamból származó jármű forgalomba-helyezése mindössze egy-másfél órába, valamint – a magyarországihoz képest elenyésző – díjak, illetékek megfizetésébe kerül. A magyarországi hatósági eljárások azonban közismerten bonyolultak, lassúak, és nehezen átláthatóak. Még 2007-ben vizsgáltuk a külföldről behozott személygépkocsik forgalomba-helyezési eljárását.<sup>22</sup> A németországi példával szemben kiderült, hogy ideális esetben is tucatnyi alkalommal kell különböző hivatalokat személyesen felkeresni, ráadásul az utazási és várakozási időket nem számítva tízegynéhány óras hivatali ügyintézésre felkészülni. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy egyes hatóságoknál hetekre előre kellett időpontot foglalni. Tapasztalataink szerint ideális esetben is több hétig elhúzódhattak ezek az ügyek, és azok személyes elintézése többnapos munkahelyi távolléttel is jár. Úgy tudjuk azonban, hogy egyes erre szakosított vállalkozások azt a több hatóságot érintő eljárás lebonyolítását megfelelő ellenérték fejében 2-3 napos ügyintézésrel is vállalják. Valamennyi hatóságnál arról számoltak be, hogy az ügyfelek megbízásából gyakran vállalkozások járnak el, amelyek valahogy mindig rendelkeznek egy kellően közeli időponttal. Elgondolkodtató, hogy az eljáró hatóság munkatársai ennek okáról még nem hivatalosan sem voltak hajlandóak nyilatkozni. (A sorszám nélküli ügyintézés pedig – a kapott tájékoztatás szerint – sehol sem sikerül a vezetőknek ellenőrizni.) Több olyan hatósággal is találkoztunk, ahol látva szándékolt tanácsalanságunkat, kifejezetten ajánlották egyik vagy másik „elintéző vállalkozás” megbízását.

b) A második példánk is ehhez a vizsgálathoz kapcsolódott. Egy vámhivatalban szereztünk megdöbbentő tapasztalatokat. Az ügyfélterben nagyméretű feliraton „REGISZTRÁCIÓS ADÓ ÜGYINTÉZÉS” szerepelt, az ott ülő civil ügyintéző kérdésre tájékoztatott, hogy cégük vámügynöki tevékenységet, vagyis díjazás ellenében szolgáltatást végez. A teremben az ügyfélhívó rendszer évekkal ezelőtt kiépítésre került, azonban azt nem használták. Első lépésként ún. VPID számot kellett igényelnünk, ezt követően kaptuk meg a regisztrációs adó adatlapot és egyéb dokumentumokat. Várakozásunk alatt egy-két saját ügyében eljáró ügyfelet láttunk, ezzel szemben a

<sup>22</sup> OBH 4091/2007. sz. jelentés

két, az ügyféltérben (!) működő vámügynökség alkalmazottai tucatnyi regisztrációs adó határozatot vettek át. Azt is láttuk, hogy egy esetben az egyik vámügynökség dolgozója, az ügyfelek elől elzárt területre ismeretlen okból bement, majd több perc elteltével távozott. A vámügynökségek munkatársai és az eljáró pénzügyőrök tegeződtek és egymást keresztnéven szólították. A vámhivatal parancsnokhelyettese szerint az ügyek mintegy 20%-ában jár el az ügyfél személyesen, a többiben vámügynökségek, vagy erre szakosodott egyéb vállalkozások járnak el. Az űrlapok kitöltése olyan bonyolult, hogy azt az átlagemberek nem, vagy a munkatársak állandó feltartásával tudják csak kitölteni, így, „bár nem küldik az ügyfelet a vámügynökséghez, mindenkinek ez a megoldás a gyorsabb”.

A Vám- és Pénzügyőrség bevételszerzési kötelezettségére hivatkozva adta bérbe a vámhivatal a két vámügynökségnek az ügyfélváró egy részét. Leszögezhetjük, hogy legalábbis meglepő és szokatlan, hogy egy hatóság ügyfélfogadásra rendszerezített hivatalos helyiségében az előtte rendszeresen, képviselőként eljáró vállalkozások fióktelepet, vagy telephelyet létesítsenek. Nem megfélemlítve a rendvédelmi szervek költségvetési problémáiról, mégis aggályosnak tartjuk a kialakult helyzetet. Már 2007-ben felvetettük a rendvédelmi szervek kötelező vállalkozási tevékenységének, valamint ebből fakadó bevételi kötelezettségének egyes kérdései újragondolásának halaszthatatlanságát. Meggyőződésünk, hogy az egyes rendvédelmi szervek pártatlan, elfogulatlan és a jogszabályoknak mindenben megfelelő működésébe vetett bizalmat alapjaiban rendítheti meg, ha olyan szervezetek részére nyújtanak díj fizetése ellenében szolgáltatást, amelyek – rendszeresen és jellemzően hatósági eljárások során – elsősorban ügyfeleik. (Megjegyezzük, hogy közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 42. § (3) bekezdése szerint az eljárásban nem vehet részt ügyintézőként az, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Önmagában pedig az a körülmény, hogy a Magánforgalmi Fővámhivatal ügyfélvárójában hivatalosan működő vámügynökségek bérlik telephelyeiket/fióktelepeiket, kétségesse teszi, hogy az említett vámügynökségek által képviselt ügyekben a Fővámhivatal bármely ügyintézőjétől az ügy tárgyilagos megítélése lenne várható.)

A bemutatott példák nem tekinthetőek egyedinek. Nos, sem az eljárások közismert bonyolultsága, sem pedig az egyes rendvédelmi szervek bevételszerzési kötelezettsége tekintetében az ígértek ellenére négy év alatt sem történt érdemi előrelépés.<sup>23</sup> El kell ismerni, hogy az ún. kormányablakok bevezetésével több ügykörben számottevően csökkentették az adminisztrációs terheket, és megteremtették az egyablakos ügyintézés lehetőségét.

<sup>23</sup> A közelmúltban kapott tájékoztatás szerint az érintett minisztériumok továbbra is dolgoznak az egyablakos ügyintézés lehetőségének megteremtésén.

Úgy gondoljuk, hogy a fenti – meglehetősen hétköznapi – példák megfelelően alátámasztják nemcsak az antikorrupciós fellépés során elengedhetetlen paradigma-váltást, de rávilágítanak arra is, hogy nem egyszerűen az „előnybehozás” elleni fellépésben rejlik a hatékony korrupcióellenes harc. A szakirodalom szerint a szabálykerülő magatartás (ezen belül a különlegesen veszélyes, együttműködést igénylő esetek gyakori alfajaként: a korrumpálás) esélye nő, ha a partnerek úgy vélik, hogy:

1. Minden egyéni és közösségi szabálykerülő magatartási forma esetén;
  - a cél/tét fontos, jelentős értékű;
  - az erőforrások szűkösek, a hiány nagy;
  - a verseny nagy, a siker esélye kicsi, illetve a versenyző a saját sikerének esélyét akkor is kicsinek hiszi, ha az a valóságban nagy;
  - a versenyszituáció egyedi, azaz alternatív, megismételt lehetőségre nincs esély, a megszerzendő előnyök vagy javak bizonyos részeit külön nem lehet megszerezni;
  - a szabálykerülés (korrupció) a versenytársak körében elterjedt, illetve vélhetően elterjedt;
  - a szabálykerülő magatartásnak kicsi a veszélye (nem derül ki, nem von maga után szankciót, ha vannak is szankciók, azt nem tartják be stb.);
  - a szabályok nem jól definiáltak, betartásuk nem következetes, a szabályokat definiálók és betartásukat garantálók tekintélye alacsony.
2. Továbbá a közösségi szabálykerülési formák esetén;
  - a szabálykerülő közösség (korrupciós partnerek) közötti érték-, nézet- és viselkedésbeli azonosság, illetve ennek feltételezett mértéke nagy;
  - a szabálykerülő közösség (korrupciós partnerek) közötti kapcsolati kohézió nagy;
  - a szabálykerülő közösséggel (korrupciós partnerrel) kialakítandó, illetve megőrzendő kapcsolat, szolidaritás közösségértéke nagy;
  - a szabálykerülő közösségnek a saját tagjait védelmező magatartása (a közösség érdekei ellen vétő szabálykövetők, leleplezők stb. büntetése) magas és hatékony.<sup>24</sup>

A versengéssel kapcsolatos kutatások<sup>25</sup> bizonyítják, hogy ha valaki feltételezi a partneréről, hogy az nem viselkedik szabályszerűen, akkor hajlamosabb arra, hogy

<sup>24</sup> CSERMELY PÉTER: Oktatásunk 2008-ban: utak egy válságbiztosabb társadalom kifejlesztése felé. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, II. kötet, 1374. o. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2009

<sup>25</sup> DE LANGE és mtsai 1992-ben publikált kutatási eredményeit hivatkozva CSERMELY PÉTER: Oktatásunk 2008-ban: utak egy válságbiztosabb társadalom kifejlesztése felé. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, II. kötet, 1375. o. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2009

ő is szabályszegő legyen. Az így keletkező normasértő viselkedés megerősíti a másik oldalon is fellelhető negatív elvárásokat, és egy ördögi kört teremt. A vizsgálatok szerint a versengésbeli veszítést jobban elviselik az emberek, ha úgy érzik, hogy az egy igazságos és fair folyamat révén jön létre, ha viszont úgy látják, hogy a verseny tisztességtelen, akkor a veszítést sem tartják igazságosnak, és legközelebb a győzelem érdekében maguk is tisztességtelen eszközökhöz folyamodhatnak.<sup>26</sup>

Nagyon fontos megállapítás – mutat rá Csermely Péter –, hogy a szabálykerülő magatartást a verseny kilátástalanságának vélelmezése, érzete is kiváltja, és nem kell hozzá az, hogy a verseny ténylegesen kilátástalan legyen. Emiatt a Magyarországon általánosan elterjedt kishitűség, az „én nem vagy OK” alapérzete önmagában is szabálykerülésre buzdító tényező, hiszen ha „én nem vagyok OK”, akkor én csak csalással nyerhetem meg a versenyt, máshogyan nem.

Közhelyszerű kriminológiai tétel, hogy a büntetés elkerülhetetlenségének tudata különösen fontos tényező a bűncselekmény elkövetésének visszaszorításában. Empirikus kutatási eredmények szerint<sup>27</sup> azon kísérleti személyek, akik súlyos büntetéssel voltak fenyegetve csalás esetén, és emellett szemtanúi voltak annak, hogy egy másik résztvevő lebukott, csaltak a legkevesebbet a vizsgálatban. Vagyis az a csoport csalt a legtöbbet, amelynek tagjai ugyan súlyos büntetéssel voltak fenyegetve, viszont nem látták egyszer sem, hogy valakit a résztvevők közül megbüntettek volna. Bateson és munkatársai arra is rámutatnak, hogy a lebukás veszélyének hatása a szabálykerülő magatartás elutasításában annyira magas, hogy ha kávé, tea, tej árát tartalmazó felíratra egy figyelő szemek fotóit ábrázoló csíkot rögzítettek a virágokat ábrázoló kép helyett, a befizetett összeg a többszörösére nőtt.<sup>28</sup>

Ha e kutatási eredményeket összevetjük az általunk hozott példákkal, legalábbis valószínűsíthető, hogy ahol a vámhivatal hivatalos helyiségében szolgáltatók működnek, ahol olyan „meg (vagy ki?)választott közvetítők” és „mindenkinek jobb, ha nem az ügyfél, hanem erre szakosodott vállalkozás jár el”, ahol vannak, akik töredéknyi idő alatt garantáltan el tudnak intézni bármit, a külső szemlélőben azt az érzetet keltheti, hogy ismerős, vagy az ügyben járatos vállalkozó nélkül eleve vert helyzetben van. Ez az érzet pedig – ha mégoly megalapozatlan is – a korrupció előszobája. A rendvédelmi szervek kötelező, kizárólag vállalkozási tevékenység út-

<sup>26</sup> FÜLÖP MÁRTA: Verseny a társadalomban – verseny az iskolában. VII. Nevelésügyi Kongresszus. In: BENEDEK ANDRÁS – HUNGLER DIÁNA (szerk.): Az oktatás közügy. 2008. 51–74. o.

<sup>27</sup> GERALD HEISLER: Ways to deter law violators: Effects of levels of threat and vicarious punishment on cheating. *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 42 (4), 577–582. o.

<sup>28</sup> MELISSA BATESON – DANIEL NETTLE – GILBERT ROBERTS: Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting. *Biol. Lett.* 2, 412–414. o. (A közölt adatok szerint pedig, ha az árgus tekintek helyett ismét virágokat helyeztek ki, a befizetés még a korábbi virágos ábránál mértet is alulmúlta.)

ján teljesíthető bevételszerzési kötelezettségét pedig egyenesen az állam által előírt korrupciónak kell tekintenünk!

Kimondható, hogy a példáinkban ismertetett helyzetek ellen, az egyes eljárások vizsgálatával és főleg a represszív eszközökkel nem lehet hatékonyan fellépni. Az ilyen utólagos, „közérdeksérelmet feltáró” vizsgálatok csak a tüneteket, és azoknak is csak a legszembetűnőbbjeit lenne képes kezelni, de az okok megszüntetésére teljesen alkalmatlan. Meggyőződésünk, hogy pl. egy egyszerű, ún. egyablakos, átlagos ügyfél számára egyedül, külső segítség nélkül is lebonyolítható, gyors, olcsó és professzionális és értelemszerűen átlátható<sup>29</sup> ügyintézésrel ezen esetekben csaknem bizonyosan minimalizálni lehetne azon eseteket, amelyekről az eljárásban részt nem vevők valamiféle korrupciós magatartást gyanítanak. Úgy gondoljuk, hogy a hatósági eljárások átláthatóságának növelése és egyszerűsítése általában ilyen hatással lenne.

A büntetés elkerülhetetlenségének látszatával sem állunk jól, és ezen sajnos egy új hatóság sem nagyon változtathat: ahhoz ugyanis elengedhetetlenek az ismert személyiségekkel szemben, jelentős ügyekben, meggyőző eredménnyel járó, a széles körű nyilvánosság előtt folyó eljárások. De ez kontraproduktív, ha valamiféle boszorkányüldözéssé válik.

A szakirodalmi álláspont szerint a korrupció jellemzően nem úgy zajlik, hogy az ügyfél odasétál az eljáró, számára ismeretlen ügyintézőhöz és kertelés nélkül felajánlja/átadja az „előnyt”, vagy a hatóság tagja azt a korábban nem ismert ügyféltől kéri. (Nem lebecsülve az ilyen esetek számát, ezek az esetek talán viszonylag könnyen felderíthetőek lennének.) Úgy gondoljuk, hogy a hivatali korrupció ugyanis három lényeges hatás eredményeként alakul, azaz három különféle típusú igénnyel szembesülnek a tág értelemben vett közszolgálat munkatársai. Az első a rokonok és az ismerősök felől érkezik, a második a kollégáktól és a főnököktől,<sup>30</sup> és csupán a harmadik a közvetlen ismeretségi körön kívülről, vagyis harmadik személyektől,

<sup>29</sup> Itt jegyezzük meg, hogy az eljárások átláthatóságának biztosítása terén bőven akad még az ombudsmanoknak is tennivalója. Míg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának honlapján az ügyfelek könnyedén (jelszóval védett módon) nyomon tudják követni ügyük állását, ráadásul ott az éves beszámolókon kívül, az 1995-óta kiadott valamennyi – szükség esetén anonimizált – ombudsmani jelentés is – kereshető formában – elérhető. A különbiztosok honlapján nem valamennyi éves beszámoló érhető el, és az egyes vizsgálatok érdemében kiadott iratok sem érhetőek el teljes körűen. Ld. Somody Bernadette és Szabó Máté Dániel kritikái észrevételeit (Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel: Országgyűlési biztosok. In: Korrupciós kockázatok Magyarországon – Nemzeti Integritás Tanulmány. Első rész. 117. o. Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008).

<sup>30</sup> Hallottunk olyan esetről, amikor a vezető meghatározott ügyfelek esetén, egy bizonyos típusú, mérlegelési jogkörben meghozható döntésre adott utasítást beosztottjának. E beosztott a kézírásos utasításoknak megfelelően meghozta a kért döntéseket. Később éppen e döntések miatt vele szemben az utasítást adó vezető feljelentésére büntetőeljárás indult.

akik lehetnek akár ügyfelek, vagy akár bűnözők is. Lehetetlen megszüntetni az első két kapcsolatrendszer személyes, informális jellegét. Ez nem jelenti azonban azt, hogy lehetetlen lenne minimumra redukálni az itt megjelenő korrupciót. Az ugyanis abból ered, milyen jellegű a személyes viszony, és milyen jellegű az egyének és a közintézmények viszonya, nem pedig a kapcsolatok informális jellegéből fakad. Viszont félelmetes nyomássá állhat össze ezeknek a különféle kihívásoknak a betonfala. Emlékezzünk vissza a Rokonok főhősének sorsára. Nálunk talán nem, de Olaszországban például a korrupció a maffiákkal fonódik össze, a posztkommunista országokban pedig sokan a volt párt- és titkosszolgálati „Hálózatot” tekintik a korrupció melegágyaként.

Álláspontunk szerint csaknem valamennyi nagy szervezetre igazak Krémer Ferenc rendőrségre tett megállapításai: „Maradjunk a szervezeten belül, nézzük a munkatársi és a főnök–beosztott viszonyokat. Ezek alapvetően aszerint alakulnak, milyen a szervezeten belüli cselekvési tér.<sup>31</sup> Hipotézisünk szerint ez a tér háromdimenziós, amelyek a következők: a szervezeten belüli funkcionális, azaz a szervezeti szereplők együttműködését meghatározó értékek, aztán a humán, vagyis a szervezeti szereplőkre mint egyénekre vonatkozó értékek, végül pedig ott vannak a szervezet által az alkalmazottak számára nyújtott perspektívák. E három tényező egymásra hatása alakítja ki azt a cselekvési teret, amelyben eldől, milyen jellegű magatartások és viszonyulások előnyösek, és melyek hátrányosak az ott dolgozók számára.”<sup>32</sup>

Egyetlen nagy szervezeten, hatóságon belül sem csak egyetlen típusú cselekvési tér létezik, mindig alternatívák állnak fenn. Míg ez nálunk véletlenszerűen alakul, máshol viszont igyekeznek úgy tervezni a közigazgatás, ezen belül a rendészet, sőt, az igazságszolgáltatás egészét, hogy az minimalizálja a korrump cselekvésválasztások lehetőségét. „Nálunk sem a vezetők, sem a politikusok nem vesznek tudomást a szervezeti viszonyok hatásáról, és még mindig abban a hitben ringatják magukat, hogy a »bad men« miatt létezik a korrupció, a szervezet pedig jól van, ahogy van. Csakhogy itt felmerül egy kérdés, amelyet feltétlenül meg kell válaszolni: hogy ke-

<sup>31</sup> Bővebben ld. KRÉMER FERENC: Mít tehetünk a korrupció ellen? *Belügyi Szemle*, 2003. 9. sz. 81–85. o.; és KRÉMER FERENC: A rendőri hatalom természete. Társadalmi szerep és foglalkozási kultúra, Napvilág Kiadó, Budapest, 2003. 175–183. o. (Hivatkozva KRÉMER FERENC: Rendőrség – egy kulturális reform feltételei és lehetőségei. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, II. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2009.)

<sup>32</sup> KRÉMER FERENC: Rendőrség – egy kulturális reform feltételei és lehetőségei. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, II. kötet, 1296–1297. o. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2009.

rülnek a »rossz emberek« újra és újra a rendőrséghez, hiszen folyamatosan küzdünk ellenük?»<sup>33</sup>

Vagy a hatóságok (eltérő mértékben ugyan) vonzzák ezeket az embereket, mert lehetőséget látnak benne, olyan szervezetet, ahol sikeresen és különösebben nagy veszély nélkül lehetnek korrumpáltak (ez esetben miért nem alakítjuk át e szervezetet?), vagy nem vonzzák a „rossz embereket”, így azok nem is jönnek, hanem az adott szerv teszi rosszá azokat, akik ott dolgoznak, esetleg ezek kombinációja nyomán jön létre ilyen helyzet. Mindhárom eshetőség a szervezeten belüli viszonyokhoz és működési elvek elemzésére készítetne, azonban sajnálatos módon az ismert előterjesztések mintha tudomást sem vennének e mellékesnek semmiképp sem nevezhető körülményről.<sup>34</sup>

Az elmúlt három-négy évben született előterjesztések a korrupció elleni nevelésről, az ehhez kapcsolódó jogtudatosítási feladatokról sem szólnak, pedig szerintünk ennek a kiút keresésnek részévé kellene válnia. A korrupció elleni küzdelem alapja az intézmények és eljárások legitimitásának, társadalmi elfogadottságának megerősítése, nem csupán a nevelés és a tudatformálás, hanem a legális szervezetek transzparenciája, és működésük hatékonysága és igazságossága révén. A köztisztviselők képzésében elhanyagolható az antikorrupciós elem, sőt a korrupciós helyzetek felismerését sem oktatják. (A közigazgatási versenyvizsga-felkészítő tanfolyam anyaga tartalmazott korrupcióval kapcsolatos fejezetet, az azonban ugyancsak a represszív elemeket hangsúlyozta, gyakorlatilag a büntetőjogi szabályok ismertetésére terjedt ki.) Úgy véljük, hogy elengedhetetlen a köztisztviselők, rendvédelmi szervek tagjai számára a korrupciós veszélyeket tudatosítani, az ilyen helyzetek korai felismerésének módszereit megismertetni, ugyanis jelenleg az is kétséges, hogy a szervek vezetői mennyiben észlelik a szervezet korrupció-kitétségét.<sup>35</sup>

Véleményünk szerint a kiút az állampolgári kultúra meghonosításában van, amely nem ad utat a vesztegetésnek, az összefonódásnak, a mutyizásnak, a nepotizmusnak, az urambátyámvilágnak, legyen az polgári vagy kommunista eredetű, vagy éppen feudális, vagy ottomán gyökerű. A jogi és morális normák érvényesülése a „kölcsonös szolgáltatások” helyett, a formális keretek humanizálása, hogy ne az informalitás jelentse a menekülés útját a humánus számára. Legitim és transzpa-

<sup>33</sup> KRÉMER FERENC: Rendőrség – egy kulturális reform feltételei és lehetőségei. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról. II. kötet, 1297. o. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2009.

<sup>34</sup> A rendőrséggel összefüggésben hasonlóan ld. KRÉMER FERENC: Rendőrség – egy kulturális reform feltételei és lehetőségei. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, II. kötet, 1296. o. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2009.

<sup>35</sup> GYÖRFI ANITA – GYURKÓ FANNI – FÖLDES ÁDÁM: Állami szervek korrupcióellenes kapacitása. In: 213.

rens normák, és az azokat a mindent látó hivatalok fenyegetése nélkül is legitimként elfogadó polgárok társadalma. A korrupció, a szolgálalkűség és a hajbókolás nem csupán a kommunista múlt rossz öröksége, hanem a „zsákutcás magyar történelem” hosszú árnya, benne a feudális és a polgári Magyarországgal.

Végezetül néhány következtetés a korrupció elleni küzdelem jelenlegi állásáról Magyarországon, amelyek talán más posztkommunista országok hasonló problémáinak értelmezésében és mgyarázatában is segíthetnek.

1. A korrupció elleni küzdelem nem merülhet ki új típusú „csodaszerek”, azaz soha nem látott és hallott új intézkedések és intézmények kitalálásában/feltalálásában.

2. A korrupció elleni küzdelem nem válhat „kampánnyá”, amelyben mindenki mindenhol és állandóan együttműködik a kényszer hatására, mert ez a szalmaláng-lelkesedés nem hozhat maradandó, csak felületi eredményeket.

3. A korrupció elleni fellépés folyamatos és jelentős erőáfordítást, odafigyelést igényel, amelynek elsődlegesen a már meglévő, klasszikus ellenőrző intézményeket kell segíteni a hatékonyság megnövelésében.

4. A legjobb norma- és intézményrendszer sem működhet hosszabb távon a kultúra és a nevelés támogatása nélkül. A korrupcióellenes küzdelem frontján álló személyek és intézmények, főként a vezetők a társadalmi környezet támogatását kellene, hogy élvezzék a hatékony működéshez. Ehhez meg kellene találni – és nem kitalálni – a kulturális hagyományhoz való kapcsolódás pontjait, amelyek Magyarország esetében pl. a 19. századi reformkor, avagy az 1989-es rendszerváltás szellemisége lehetnének.

5. A gazdasági és a politikai korrupció globális és európai jelenség és ezeken a szinteken is fel kell lépni ellene, akár a terrorizmus elleni küzdelem esetében. Az EU intézményeinek transzparens és megkérdőjelezhetetlen tisztaságú döntéshozatali és végrehajtó kultúrával kellene a lemaradó tagállamokat a felzárkózásra bírni, azaz saját „demokratikus deficitjükön” úrrá lenni, amely jellemzi a korrupció elleni fellépést az EU és a vezető tagállamok szintjén egyaránt, amelyek nem biztos, hogy képesek egyértelműen követendő és követhető példákat és kapaszkodókat nyújtani az új tagállamok számára.