

Hancz Patrik:
Évek óta eredménytelenek a magyar korrupcióellenes intézkedések

Nem szégyen példát venni a román Korrupcióellenes Ügyészség munkájáról és szabályozásáról. A szerv évek óta szorítja vissza Romániában a korrupciót. Közben Magyarország egyhelyben áll a korrupció elleni fellépés tekintetében, értelmetlen Btk. módosításoktól és megállapodásoktól várva a megoldást. Ennél azonban többre van szükség.

A román Országos Korrupcióellenes Ügyészség jelszavai: pártatlanság – becsületesség – hatékonyság. Vajon ezekben rejlik a siker titka? Javaslatok, kritikák a magyar szabályozáshoz.

I. Az Országos Korrupcióellenes Ügyészség

A román DNA (Direcția Națională Anticorupție) az elmúlt években, hónapokban került intenzívebben reflektorfénybe a román korrupciós ügyek sikeres felderítésével és lezárásával kapcsolatban. A nagy érdeklődés érthető: miniszterek, bírák, országgyűlési képviselők, tábornokok és egy kis iróniával egyes korrupcióellenes szervek vezetői ellen is nyomozást rendeltek el. Sok esetben a gyanú nem is volt alaptalan, úgy tűnik valóban közük volt korrupciós ügyekhez. A pártatlanság kérdése több esetben felmerül, sőt olyan híresztelés is elterjedt, hogy a DNA egy-egy politikai párt fegyvere a többi párt ellen. Ezt cáfolja viszont, hogy a DNA sorban világítja át a román politikai pártok képviselőit, kormánytagjait és mindezt politikai hovatartozásuktól függetlenül teszi.

Vizsgálat alá került többek között Darius Valcov román pénzügyminiszter, Mezei János gyergyószentmiklósi polgármester, Miron Mitrea volt közlekedési miniszter (ő ráadásul két év letöltendő szabadságvesztést kapott), a politikusok vagyonosodását vizsgáló Országos Feddhetetlenségi Ügynökség (ANI) vezetője, Horia Georgescu, valamint Alina Bica, a szervezett bűnözés és terrorizmus elleni ügyészség (DIICOT) volt vezetője is.

Az utóbbi sikereknek köszönhetően a DNA társadalmi támogatása ugrásszerűen megnőtt, ami kiváló lehetőség a korrupció elleni harchoz, tekintettel arra, hogy a sikeres küzdelem egyik kulcsa éppen a nyilvánosság. A „head in the sand” probléma, vagyis a látencia, mindenhol komoly problémát okoz. A nyilvánosság igénye és a biztonságérzet fontos ahhoz, hogy ezt a jelenséget felszámoljuk.

II. A DNA létrehozása, felépítése, működése

A hatékony ügymenet mellett a siker másik titka, hogy mind a 15 Ítéletábra mellett működik egy területi egysége a DNA-nak - így egész Romániát lefedi a szervezet - és a jogalkotó megfelelő anyagi és humánerőforrást biztosított részére, ezek ugyanis mind

elengedhetetlenek a tökéletes működés érdekében. A DNA az ügyészség intézményi hierarchiában sajátos helyet foglal el.

1.	Legfelső Semmitő és Ítélszék	Legfőbb Ügyészség	DNA Központ, Bukarest
2.	15 Ítéltábla	1-1 Főügyész	A DNA 15 területi egysége az Ítéltáblák mellett.
3.	43 Törvényszék	1-1 Vezető Ügyész	
4.	176 Kerületi Bíróság	1-1 Vezető Ügyész	

Táblázat forrása¹

Az ügyészségi hierarchia alapvetően nem mutat különbséget a magyar szervrendszerhez képest. Itt az érdekesség a DNA elhelyezkedése, mivel igen magas helyen van a hierarchiában. Két speciális szervezet működik a Legfőbb Ügyészségen belül. Egyik a Szervezett Bűnözés és a Terrorizmus Felderítésére létrehozott Igazgatóság, a másik pedig a DNA, amely nemcsak nyomoz, de a vádat is képviseli, ennek köszönhetően az ügyet egyedül tudja végigvinni, ami igen fontos szempont egy korrupcióellenes szerv tekintetében.

A korrupcióellenes legfőbb ügyész munkáját két helyettes ügyész segíti. Az állományhoz tartozik még 145² ügyész, 220 rendőr, 55 szakosodott szakértő, akik közgazdasági, pénzügyi, banki kérdésekre, valamint az információs technológiára szakosodtak, továbbá 196 adminisztratív tevékenységet ellátó személy. Mindent összevetve elmondható, hogy egy igen szakképzett humán tőke áll a DNA rendelkezésére.

A 78/2000-es számú törvény mondja ki, hogy vizsgálni kell a korrupciógyanús társadalmi, politikai és állami tisztviselők által elkövetett cselekményeket. A DNA azonban a törvény elfogadásakor még nem kezdte meg működését. A 43/2002-es sürgősségi kormányrendelet hozta létre az Országos Korrupcióellenes Ügyészséget, mely 2002. szeptember 1-jén kezdte meg érdemi munkáját. „A kormányrendelet szerint a DNA „egy olyan típusú ügyészség, amely kizárólagosan a korrupciós bűncselekmények felderítésére szakosodik.”³ A DNA a nagykorruptiók ügyekben illetékes, vagyis azokban az esetekben, amelyekben 10 ezer eurónál nagyobb összegű megvesztegetésről vagy 200 ezer eurónál nagyobb kárról van szó, illetve minden olyan esetben, amelyben a gyanúsítottak magas rangú köztisztviselők. Kisebb hatáskör szűkítés történt, mivel 2013 óta az adócsalással kapcsolatban csak akkor folytathat nyomozást, ha az adócsalás bűncselekménye összefüggésbe hozható korrupciós bűncselekménnyel, valamint az adócsalás vagyoni értéke 1 millió euró fölött van.

¹ Jogász hivatások – Románia. https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-ro-maximizeMS-hu.do?member=1%20 (Letöltve: 2015.05.19.).

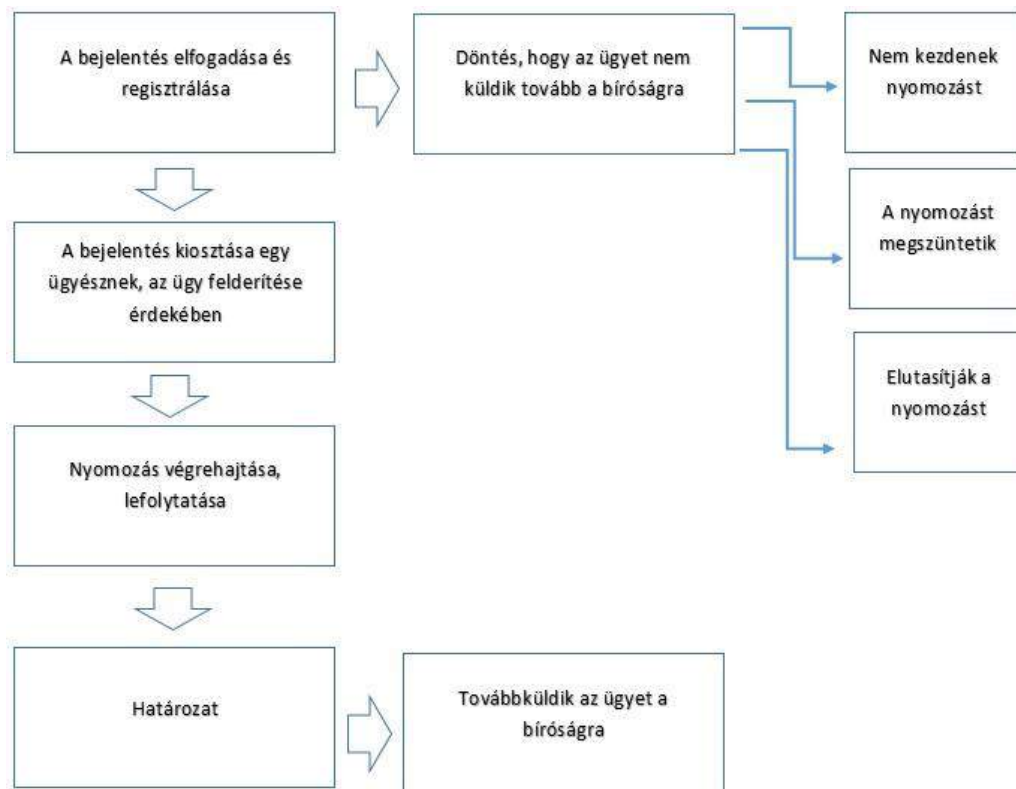
² <http://antikorrupcio.hu/wp-content/uploads/2015/01/the-experience-of-the-national-anti-corruption-directorate.pdf> (Letöltve: 2015.05.16).

³ <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/kozlony04.pdf> (Letöltve: 2015.05.03).

A DNA élén álló legfőbb ügyészt a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa (az ügyészi szakma irányításáért felelős központi szervezet) előterjesztésére, az Igazságügyi Miniszter javasolja, és a Miniszterelnök nevezi ki 6 évre, amely megbízás egyszer meghosszabbítható.

Az igazságügyi miniszter kérheti a román legfőbb ügyészt vagy az Országos Korrupcióellenes Ügyészség főügyészét, hogy tegyen jelentést az ügyészségek tevékenységéről. A DNA pedig éves jelentést nyújt be a tevékenységéről a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának és az igazságügyi miniszternek. Ezt követően az igazságügyi miniszter ismerteti a beszámolót a román parlamentnek. A román elgondolás szerint ugyanis, az ügyészség a független bírói hatalmi ág egyik része, ezért az ügyészség nem tartozik közvetlenül beszámolóval a román parlamenttel.

Az alábbi táblázat összegzi, hogy mi történik a korrupciógyanús bejelentéssel, amely a DNA-hoz kerül.



Ábra forrása⁴

III.A magyar szabályozás problematikái, javaslatok

Magyar oldalról is vannak erőfeszítések, melyek azt mutatják, hogy szükséges foglalkozni a kérdéssel és mihamarabb megoldani azt. A 2012–2014 közötti időszakra

⁴ A bejelentés menete. http://www.pna.ro/dupa_sesizare.shtml (Letöltve: 2015.05.19.).

szóló Közigazgatás Korrupció-megelőzési Program a közigazgatási és a közszolgálati korrupciós jelenségek elleni harcot célozta meg, az új, 2015 és 2018 közötti Nemzeti Korrupcióellenes Program pedig emellett már a kormányzaton kívüli szereplőket is be szeretné vonni a korrupciós bűncselekmények visszaszorítása érdekében.⁵ A magyar programok több célt is kitűznek maguk elé. Problémás azonban, hogy olykor olyan visszatérő elemeket kell újra és újra a megállapodás tárgyává tenni, mint a pártfinanszírozás, a közbeszerzési eljárás átláthatóbbá tétele, valamint a vagyonyilatkozatok kérdésköre. Ezek kényes témák, mivel számos kérdést felvetnek: biznissz pártok esetei, pályázatok kiírásának körülményei, valamint, hogy mennyire valósak a vagyonyilatkozatok tartalmai. A Nemzeti Korrupcióellenes Program a közbeszerzési eljárás esetében a nyílt szerződés lehetőségét veti fel, melynek révén az egész eljárás nyilvános, továbbá kötelezővé válna a vagyonyilatkozatok tartalmának a Mentelmi és Összeférhetlenségi Bizottság általi megvizsgálása.

Pozitívum, hogy elkészült a Zöld könyv⁶, amely egy későbbi, a közigazgatási szférának létrehozandó etikai kódex tervezete. Ezek az ötletek, észrevételek mind-mind fejlődést mutatnak, azonban okkal felvethető, hogy valóban fognak-e valódi változást hozni, mivel az etikai kódex nem bír különösebb visszatartó erővel, hiszen nem szankcionálja a jogellenes magatartásokat.

Kutatásom során olyan lehetőségeket és megoldásokat kerestem, melyek a magyar büntetőpolitika számára iránymutatásul szolgálhatnak. Elsősorban az U.S. Foreign Corrupt Practices Act-et⁷ (FCPA, amerikai külföldi korrupciós gyakorlatról szóló törvény) vizsgáltam, mivel ez az egyik legrégebben (1977 óta) hatályban lévő korrupcióellenes törvény. Szándékom az volt, hogy átvilágítsam a magyar Btk. korrupciós bűncselekmények fejezetét, mind az alapelvek, mind a technikai megoldások tekintetében. Az FCPA a stádium, a célzat, a bűnösség, a vagyoni előny sorsa, a minimális küszöbérték tekintetében a magyar Btk.-val abszolút megegyező terminológiával és megoldásokkal találkozunk. Van azonban egy igen jelentős kivétel a két törvény között, mégpedig a személyi hatály. Kik sérthetik meg a megvesztegetés-ellenes rendelkezéseket az amerikai korrupcióellenes törvény esetében?

- bármely külföldi tisztségviselő;
- idegen politikai párt vagy tisztségviselője;
- a külföldi politikai párt bármely jelöltje és itt jön a lényeg, ami a magyar Btk. számára iránymutató kellene, hogy legyen;
- bármely személy, aki tudatában van, hogy a kifizetés fel lesz ajánlva, át lesz adva, vagy ígérve lesz.

A korrupciós bűncselekmények kapcsán tehát az FCPA-nek jóval kiterjedtebb a személyi hatálya, mint a magyar Btk.-nak. (A magyar Btk. a külföldi hivatalos személyeket rendeli büntetni, ezek köre pedig az értelmező rendelkezéseknél taxatív fel van sorolva.)

⁵<http://mno.hu/gazdasag/a-kormanyzaton-kivulieket-is-celozna-a-korrupcioellenes-program-1273313> (Letöltve: 2015.05.18.).

⁶<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/0b/60000/Z%C3%B6ld.pdf> (Letöltve: 2015.05.03.).

⁷<http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/> (Letöltve: 2015.05.03.).

A Btk. és ezzel kapcsolatban a Be. szabályozása hiányos, ezért törvénymódosítást javasolnék mindkét esetben. A Btk. módosítással a személyi hatály jóval nagyobb lenne, ami elősegíthetné a korrupciós bűncselekmények visszaszorítását. Fontos továbbá azon személyek védelmét biztosítani, akik feljelentést tesznek a bűncselekményekről. A vesztegetés feljelentésének elmulasztása a Btk-ban a 297. §-ban található. Annak érdekében, hogy a személyi hatály szélesebb legyen, szükséges módosítani még egy bekezdéssel. Ez lenne a 297. § (1/a) bekezdés, melynek szövege lehetne: „Aki hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy még le nem leplezett vesztegetést vagy vesztegetés elfogadását követték el, és erről a hatóságnak, mihamarabb teheti, nem tesz feljelentést, vétség miatt 1 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Ezzel a módosítással megmaradna a koherencia a 297. §-ban, mivel így a módosított szakaszra is vonatkozna a 297. § (2) bekezdése, miszerint a vesztegetés feljelentésének elmulasztása miatt az elkövető hozzátartozója nem büntethető.

Vesztegetés feljelentésének elmulasztása

297. § (1) Az a hivatalos személy, aki e minőségében hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy még le nem leplezett vesztegetést vagy vesztegetés elfogadását követték el, és erről a hatóságnak, mihamarabb teheti, nem tesz feljelentést, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(1/a) Aki hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy még le nem leplezett vesztegetést vagy vesztegetés elfogadását követték el, és erről a hatóságnak, mihamarabb teheti, nem tesz feljelentést, vétség miatt 1 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Vesztegetés feljelentésének elmulasztása miatt az elkövető hozzátartozója nem büntethető.

Mindezekkel összefüggésben lenne szükséges módosítani a Be-t is, annak érdekében, hogy a feljelentőnek feltétel nélküli védelmet biztosítsunk. A 95. § szövegét ezért szükséges lenne kiegészíteni egy 95/A. §-szal mégpedig oly módon, hogy: „A 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 297. §-ában foglaltak esetében a feljelentőt a büntetőeljárás tartama alatt kötelező és feltétel nélküli tanúvédelemben kell részesíteni.”

A TANÚ VÉDELME

95. § A tanú életének és testi épségének vagy személyes szabadságának védelme, valamint annak érdekében, hogy a tanú a vallomástételi kötelezettségének eleget tegyen és a vallomását megfélemlítés nélkül tegye meg, a tanút az e törvényben meghatározottak szerint védelemben kell részesíteni.

95/A. § A 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 297. §-ában foglaltak esetében a feljelentőt a büntetőeljárás tartama alatt **kötelező és feltétel nélküli tanúvédelemben** kell részesíteni.

A kormánypart egyik nemrég felvetett⁸ ötlete, miszerint úgy módosítanák a Btk. korrupciós bűncselekményeinek egyes tényállásait, hogy azok révén lehetővé válják a

⁸ <http://444.hu/2015/03/30/az-igazsagugyi-miniszterium-modositana-a-btk-t/> (Letöltve: 2015.05.17.).

nagyobb fokú enyhítési lehetőség. Úgy gondolom, ez nem oldaná meg a problémát, mivel ez a lehetőség már korábban is adott volt egyes tényállásoknál. A személyi hatály FCPA általi szabályozása azért lenne jobb megoldás, mert az egyrészt kiterjeszti a büntetőjogi felelősségre vonás lehetőségét a nem hivatalos személyekre is, másrészt, mivel a korrupciós cselekmények esetében nem kizárólag passzív és aktív fél van, hanem becsatlakozik egy harmadik fél is (az ún. közvetítő), az ő esetükben is könnyebben lehet a felelősséget megállapítani. Jelenleg elképzelhető ugyanis, hogy a harmadik fél nem is hivatalos személy és ebben az esetben már nem terjed ki rá a személyi hatály.

IV. Záró gondolatok, összegzés

Mind a Transparency International, mind az Európa Tanács GRECO Bizottságának, mind pedig az EU antikorrupciós jelentése is kritikákat, észrevételeket fogalmaz meg, melyeket jó lenne komolyan venni. Sajnos erre utaló jelek nem láthatók egyelőre. A Btk. szépséghibáinak takargatása nem megoldás, a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Program, valamint a Nemzeti Korrupcióellenes Program többnyire visszatérő tartalommal ugyancsak zsákutcába fog jutni. A magyar Btk. szabályozása és fogalomhasználata ugyan felveheti a versenyt bármelyik nemzet korrupcióellenes törvényével, azonban a nem megfelelően érvényesített korrupcióellenes politika miatt elveszíti e pozitívumait. Ahogy Laura Kövesi, a román DNA vezetője elmondta: nem annak a politikai személynek kell hűséggel tartoznia, aki kinevezte, hanem ahhoz a tisztséghez kell lojálisnak lennie, amire kinevezték. Ez a mentalitás lehet a román korrupcióellenes törekvések sikerének is titka: pártatlanság, becsületesség, hatékonyság.