

**A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE ÉS A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS
ÁTTEKINTÉSE” PROJEKT ÁROP-1.1.21 SZÁM**

II. modul: A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE ÉS KRIMINOLÓGIÁJA

Hollán Miklós egyetemi docens (NKE-RTK); tudományos főmunkatárs (MTA TK JI)
része

1. A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE*

A korrupció megelőzésével kapcsolatos ismeretek lényegében „betetőzését” jelentik a korrupció megelőzése és kriminológiája elnevezésű modul tananyagának. A tananyag ennek előkészítéseként bemutatja a bűnmegelőzés eszköztárát is, hiszen ez a szakirodalom szerint (egyik) elméleti alapja lehet annak a munkának, amely a korrupció elleni fellépés eszközeinek kidolgozására irányul.¹

1.1. A BŰNMEGELŐZÉS (DÁVID LILLA)

[...]

*1.2. A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSÉNEK ESZKÖZRENDSZERE (HOLLÁN
MIKLÓS)*

1.2.1. Alapvetés

A korrupciós cselekményeket – számos más kedvezőtlen társadalmi jelenséghez (pl. a bűnözéshez) hasonlóan – könnyebb és olcsóbb megelőzni, mint jóvátenni az azok által okozott hátrányokat. A megelőzés egyik alaptétele ebben a vonatkozásban is az, hogy a korrupciót (annak egészét tekintve) kiirtani képtelenség,² eleve legfeljebb annak visszaszorítása (korlátozása) lehetséges.³

A korrupció ugyan összességében káros társadalmi jelenség, de annak optimális szintje még így nem feltétlenül azonos a nullával. A korrupció elleni küzdelemnek ugyanis nemcsak előnyös kihatásai, hanem gazdasági és társadalmi költségei is

* Lezárva: 2013. március 31.

¹ KRÁNITZ Mariann: *A korrupciós bűnözés*. KJK, Budapest, 1988. 293. o.

² Pl. NAGY Zoltán András (2001) „A korrupció társadalmi hatásai és a jog” In: *Korrupció Magyarországon* (szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba). Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001. 151-152. o.

³ Pl. Kovács Árpád (2001) „Az állami számvevőszék és a korrupció” In: *Korrupció Magyarországon* (szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba). Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001. 61. o.

vannak.⁴ Erre figyelemmel másik alaptétel az, hogy a korrupció teljes megszüntetése – ha lehetséges is lenne – nem lenne célravezető. A korrupció elleni fellépést ugyanis úgy kell megtervezni, hogy annak költségei nem haladhatják meg az annak segítségével kiküszöbölhető hátrányokat.

A korrupció elleni küzdelem eszközeinek értékelésénél figyelembe kell venni, hogy az adott eszközt milyen súlyú korrupciós formával szembeni küzdelemben kívánjuk alkalmazni. Lehetnek ugyanis olyan – pl. az alapjogokat jelentős mértékben korlátozó – intézkedések, amelyek az érdemi döntést érintő köteleességszegés vagy a zsarolásszerű korrupció esetén arányosak, de a hivatalos személyek jóindulatának megnyerésére irányuló jogtalan előnyök elfogadása esetén már nem tekinthetők annak.

A korrupció önmagában is sokrétű jelenség, így az ellene való fellépés is komplex feladat. Ennek körében számos olyan intézkedés ismeretes, amely csak bizonyos korrupciós cselekmények elleni küzdelemben alkalmazható hatékonyan, de más esetek megelőzésére szinte hatástalan. Így pl. a bejelentők védelme (jutalmazása) hatékony lehet a zsarolásszerű korrupció elleni fellépésre, de a köteleességszegésre irányuló korrupció ellen az esetek többségében hatástalan.

Mivel a korrupció elleni küzdelem büntetőjogi fellépést a modul tananyagának második része már részletesen bemutatta, a következőkben a korrupció elleni küzdelem közigazgatási eszközeire koncentrálunk. A korrupció elleni küzdelemben a megoldást egyébként is elsősorban az igazgatási-szervezési intézkedésektől várhatjuk, ami nem jelenti természetesen azt, hogy a büntetőjogi beavatkozás mellőzhető lenne.⁵ A korrupció elleni küzdelem büntetőjogi, közigazgatási, illetve polgári jogi eszközei tehát egymást kiegészítve érvényesülnek. A jogtalan előny elfogadását tiltó vesztegetési tényállásokat pl. olyan igazgatási szabályok egészítik ki, amelyek alapján az összeférhetetlenség esetén a közszerzőlati tisztviselőt kizárják a konkrét döntés előkészítéséből és meghozatalából.

A korrupció elleni küzdelem büntetőjogon kívüli eszközeit a következőkben didaktikai szempontból (a bűnmegelőzés már megismert eszköztárával összhangban):

- a személyes és a szervezeti integritás védelmének,
- az ügyfélkapcsolat és a döntéshozatal szabályozásának,

⁴ KLITGAARD, Robert (1991) *Controlling Corruption*. University of California Press, Berkley..., 1988. 24. o.

⁵ MÁRKI Zoltán (2001) „Válasz a korrupciós kihívásokra” In: *Korrupció Magyarországon* (szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba). Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001. 38. o.

- az ellenőrzés, felderítés és szankcionálás erősítésének fogalmi köré csoportosítjuk.

1.2.2. A személyes és a szervezeti integritás

A korrupció valamilyen formában egyéni vagy kollektív döntések befolyásolására irányul, így az ellene való küzdelemben kiemelt szerepe van a személyes és szervezeti integritás erősítésének. Ebben a körben a tananyag:

- a közszolgálati álláshelyek betöltésével,
- a megfelelő illetménnyel és jutalmazással,
- az összeférhetlenséggel,
- a közszolgálati etikai kódexekkel

kapcsolatos kérdésekre tér ki.

1.2.2.1. A közszolgálati álláshelyek betöltése

A korrupció kiküszöbölése különböző a közszolgálati álláshelyek betöltésére (a jelöltek toborzására, illetve az azok közötti választásra) vonatkozó szabályokkal is lehetséges.⁶ Ezek kialakításánál azonban a korrupció elleni küzdelem érdeke összeütközésbe kerülhet más érdekekkel (pl. megfelelő számú szakértő, illetve az apparátus politikai hűségének biztosítása).

1.2.2.2. Illetmény, jutalmazás, életpálya

A tisztességes megélhetést nyújtó, a felelősségnek, a munka társadalmi jelentőségének, illetve a munkateljesítménynek megfelelő bérezésnek korrupciót megelőző hatása is lehet.⁷ A béremelésnek azonban önmagában nem feltétlenül van a korrupciót csökkentő hatása, hiszen elképzelhető, hogy a közszolgálati tisztviselőnek még így (az azzal járó állásvesztés kockázatával együtt) is megéri a jogtalan előny elfogadása. Ehelyett a közszférában is inkább – a magánszektorból ismert – teljesítményfüggő ösztönző rendszerek bevezetését javasolják, amely a köztisztviselők magatartását a korrupció ellenében befolyásolja. Különösen a hierarchia középső és alsó szintjein vannak olyan közszolgálati tisztviselők, akik vonatkozásában a kötelességesség megelőzésére a jelenlegi rendszerben sok a lehetőség, de kevés ösztönző van.⁸

⁶ KLITGAARD (1991) 57. o.

⁷ TERTÁK Ádám (2000) „Korrupció a magyar gazdaságban” In: *Korrupció Magyarországon I.* (szerk. Kránitz Mariann). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 22., 23. o.

⁸ KLITGAARD (1991) 77. o.

Vannak olyan vélemények, hogy a köz- és versenyszféra közötti jövedelemkülönbség hat közre a közszféra korrumpálhatóságában.⁹ Mások ennek elsődleges szerepét is kétlik, és hangsúlyozzák, hogy lehetetlen olyan magas jövedelmet biztosítani, ami arányban állna azokkal az anyagi eszközökkel, amelyek ügyében a közszféra bizonyos dolgozói (pl. közbeszerzésnél) döntenek. Erre tekintettel nemcsak megvalósíthatatlannak, hanem illuzórikusnak és indokolatlannak is tartják azt a követelést, hogy a közszféra fizetési helyzetét a versenyszférához közelítsék. Ehelyett a közszoigálati pályának nem kiugróan magas bérei, hanem kiszámíthatósága, stabilitása, biztonsága miatt kell vonzóan lennie. Erre figyelemmel a közszoigálatási életpálya megteremtése a korrupciót csökkentő intézkedés lehet, különösen, ha ez kizárja a pozícióba kerülők részéről a „rablógazdálkodás” kényszerét.¹⁰

1.2.2.3. Összeférhetetlenségi szabályok

A korrupció elleni harcban komoly szerepe van az összeférhetetlenség szabályozásának, részben az irányítás vagy ellenőrzés alatt álló más közszoigálatási (gazdálkodó) szervek, részben a potenciális ügyfelek tekintetében. Az összeférhetetlenség a közszoigálati tisztviselő további állásának betöltésére, tisztségek viselésére, tevékenységek végzésére, szervezetekben való tagságra, illetve társasági részesedésre (a továbbiakban további jogviszony) vonatkozik. Az összeférhetetlenséget bizonyos esetekben nemcsak a közszoigálati tisztviselő, hanem közeli hozzátartozójának további jogviszonya keletkezteti. Az összeférhetetlenségi szabályok alapján a további jogviszony lehet törvényileg tilalmazott, engedélyhez kötött, illetve bejelentéshez kötött. Más esetekben az összeférhetetlenség azt jelenti, hogy a közszoigálati tisztviselőnek a további jogviszony fenntartása engedélyezett, de nem vehet részt olyan döntés előkészítésében és meghozatalában, amely a további jogviszonnyal érintett szervezetre vonatkozik. Az összeférhetetlenségből eredő tilalom bizonyos esetekben a közszoigálati jogviszony megszűnését követően is fennmarad, illetve kiterjed a hatóságok megbízásából eljáró más személyekre is.

⁹ SZILOVICS Csaba (2001) „A korrupció néhány megjelenési formája és hatása az adóigazgatásra” In: *Korrupció Magyarországon* (szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba). Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001. 276. o.

¹⁰ Kovács Árpád (2000) „Néhány gondolat a korrupcióról és visszaszorításának lehetőségeiről” In: *Korrupció Magyarországon I.* (szerk. Kránitz Mariann). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 218. o.

A hazai szabályozás alapján nem létesíthető kormányzati szolgálati jogviszony, ha a kormánytisztviselő ezáltal hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne.¹¹ A kormánytisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.¹² A kormánytisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve pl., ha a gazdasági társaság tartósan állami tulajdonban van.¹³

A kormánytisztviselő további jogviszonyt általában csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet. A kormánytisztviselő a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye nélkül is végezhet tudományos (oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi) tevékenységet, de ezt a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásban be kell jelenteni, ha e jogviszony keretében végzett tevékenység a kormánytisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg.¹⁴

Fokozott követelmények vonatkoznak a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőkre, akik tudományos, oktatói, stb. tevékenység végzésére irányuló jogviszony kivételével további jogviszonyt nem létesíthetnek, de elláthatnak edzői, versenybírói, játékvezetői, illetve tanszékvezetői tevékenységet.¹⁵ Egyes területeken dolgozó köztisztviselőkre is szigorított összeférhetetlenségi követelmények vonatkoznak. Így pl. a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) köztisztviselője nem létesíthet tagsági viszonyt, munkaviszonyt vagy munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt, vezető tisztségviselői jogviszonyt vagy felügyelőbizottsági tagsági jogviszonyt hitelintézettel.¹⁶

A PSZÁF köztisztviselője hitelintézetben részvényesi jogviszonyt sem létesíthet, illetve kinevezésekor nyilatkozik a munkáltatói jogkör gyakorlójának a fennálló tagsági vagy részesedési jogviszonyáról. A PSZÁF köztisztviselője a kinevezése előtt szerzett ilyen értékpapírját és egyéb pénzügyi eszközét a kinevezéstől számított három hónapon belül köteles elidegeníteni. E kötelezettsége teljesítéséig a PSZÁF köztisztviselője nem vehet részt olyan döntés előkészítésében és meghozatalában, amely az érintett szervezetre vonatkozik.

¹¹ 2011. évi CXCV. törvény 84. § (1) bek.

¹² 2011. évi CXCV. törvény 85. § (4) bek. a) pont.

¹³ 2011. évi CXCV. törvény 85. § (4) bek. c) pont.

¹⁴ 2011. évi CXCV. törvény 85. § (2) bek.

¹⁵ 2011. évi CXCV. törvény 87. § (1) bek. (2) bek.

¹⁶ 2010. évi CLVIII. törvény 27. § (2) bek.

A PSZÁF köztisztviselője a munkáltatói jogkör gyakorlójának haladéktalanul bejelenti, ha a kinevezését követően a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozója hitelintézetben tagsági vagy részvényesi jogviszonnyal rendelkezik, illetve értékpapírt szerzett, és ilyen esetben sem vehet részt olyan döntés előkészítésében és meghozatalában, amely az érintett szervezetre vonatkozik.¹⁷

A PSZÁF köztisztviselője kinevezésekor írásban köteles nyilatkozni arról, hogy vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozója hitelintézettel vezető tisztségviselői jogviszonyban, felügyelőbizottsági tagsági jogviszonyban, munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban áll. A kinevezést követően keletkezett ilyen jogviszonyt köteles haladéktalanul bejelenteni a munkáltatói jogkör gyakorlójának. A PSZÁF köztisztviselője nem vehet részt olyan döntés előkészítésében vagy meghozatalában, amely az érintett szervezetre vonatkozik.¹⁸

Az MNB Monetáris Tanácsának tagjára nézve az összeférhetlenségi szabályokat az MNB-vel fennálló munkaviszonya megszűnését követően is hat hónapig alkalmazni kell. Erre figyelemmel nem létesíthetnek munkaviszonyt vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt, vezető tisztségviselői jogviszonyt vagy felügyelő bizottsági tagságot pénzügyi intézménynél, ide nem értve azon pénzügyi intézményt, amelyben az MNB részesedéssel rendelkezik stb.¹⁹

A számvevőre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat az Állami Számvevőszék által az ellenőrzésben való részvételre felkért szakértőre és megbízási jogviszonyban foglalkoztatott más közreműködőre is alkalmazni kell, így ezek is összeegyeztethetetlenek minden olyan szervezetnél betöltött tisztséggel, amely szervezet az államháztartás valamelyik alrendszeréből támogatásban részesül.²⁰

1.2.2.4. A közszolgálati etikai kódex(ek)

A korrupció elleni küzdelemben fontos szerepet tulajdoníthatunk a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó etikai kódex(ek) rendelkezéseinek. A szakirodalom szerint ugyanis az egyértelmű és írott követelmények hatásosak lehetnek a morálisan kifogaszalható cselekmények kiküszöbölésében.²¹ A hazai törvényi szabályozás szerint a kormánytisztviselő köteles feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a

¹⁷ 2010. évi CLVIII. törvény 28. § (1)-(4) bek.

¹⁸ 2010. évi CLVIII. törvény 29. § (1) bek.

¹⁹ 2011. évi CCVIII. törvény 55. § (7) bekezdése hivatkozással az 54. § (1) bekezdésére.

²⁰ 2011. évi LXVI. törvény 18. § (7) bek. hivatkozással a 2011. évi LXVI. törvény 18. § (1) bekezdésére.

²¹ KLITGAARD (1991) 91-93. o.

hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni.²² A kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. A vezetőkkel szemben a fenti hivatásetikai alapelveken túlmenően a további etikai alapelvek különösen a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség.²³

A tananyag megírása idején előkészítés alatt van a „Zöld Könyv – tervezete az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről”.²⁴ Ennek keretében kifejezetten a korrupció elleni – lényegében a korábbi kérdésekkel átfedésben is lévő – előírás tervezetek a következők:

- „Tartózkodunk családtagjaink, rokonaink, egyéb hozzátartozóink, barátaink, azok hozzátartozói és politikai, gazdasági vagy egyéb szövetségeseink állami szerveknél történő alkalmazásának kijárásától vagy kikényszerítésétől.”²⁵
- Nem folytatunk semmilyen más, akár kereső, akár nem kereső tevékenységet, illetve nem töltünk be olyan tisztséget, beosztást, foglalkozást, amely – jogszabályok vagy szervezetünk belső szabályzatai alapján – összeegyeztethetetlen az adott állami szervnél folytatott munkánkkal, vagy veszélyezteti annak jogszerű és etikus ellátását.²⁶
- A jogszabályi előírások alapján általunk szabadon végezhető tevékenységek (például előadások tartása, tanulmány írása) tekintetében is gondosan ügyelünk arra, hogy ne fogadjunk el olyan felkéréseket, amelyek alapján bárki is a meghívó, vagy felkérő fél lekötöztettségének tekinthet minket. Különösen tartózkodunk a minket foglalkoztató állami szervtől támogatást vagy

²² 2011. évi CXCV. törvény 76. § (1) bek. a) pont.

²³ 2011. évi CXCV. törvény 83. § (1)-(2) bek.

²⁴ Vö. http://www.kormany.hu/download/4/d5/c0000/-Etikai_kovetelmenyekrol_Zold_Konyv_%20tarsadalmi_egyeztetesre.pdf (a továbbiakban Zöld Könyv).

²⁵ Zöld Könyv 2. pont.

²⁶ Zöld Könyv 3. pont.

megrendelést kapó közszférán kívüli szervezetektől kapott, ilyen jellegű meghívások és felkérések elfogadásától.²⁷

- Minden olyan helyzetet elkerülünk, amely alkalmas vagy alkalmassá válhat arra, hogy bárki fenyegetéssel, vagy bármely ellenszolgáltatással, előny ígéretével vagy biztosításával, jogtalan előny nyújtására késztesen. Sem magánéletünkben, sem esetleges politikai jellegű kapcsolatainkban nem tanúsítunk olyan magatartást, amely alkalmas lehetne arra, hogy mások jogtalanul befolyásoljanak minket.²⁸
- Hivatásunkat és munkahelyünket nem használjuk fel más állás, munka vagy tisztség megszerzéséhez.²⁹
- Közszférán kívüli munkahelyen való elhelyezkedés után a jogszabályban, vagy etikai kódexben meghatározott ideig semmiféle kapcsolatot nem veszünk fel állami szervekkel a korábbi munkahelyünkön ellátott feladatainkhoz szorosan kapcsolódó témakörökben.³⁰
- Magánérdekekben nem biztosítunk előnyöket, sem különleges elbánást sem az állami szervek jelenlegi, sem pedig korábbi munkatársai számára.³¹

1.2.3. Az ügyfélkapcsolat és a döntéshozatal szabályai

Mivel a korrupció döntések befolyásolására irányul, megelőzésében alapvető szerepe lehet az ügyfélkapcsolat, illetve a döntéshozatal szabályozására vonatkozó igazgatási-szervezési intézkedéseknek. Ennek körében a tananyag kitér

- az állami beavatkozás visszaszorítására,
- a döntési monopólium megszüntetésére,
- az eljárások egyszerűsítésére,
- az ügyfelek tájékoztatására,
- a mérlegelési lehetőségek csökkentésére,
- az automatizált döntéshozatalra,
- a hatáskörök megosztására,
- a kollektív eljárásra (döntéshozatalra) és a rotációra, valamint
- a korrupciós alkalmak (kapcsolatok) kiküszöbölésére.

²⁷ Zöld Könyv 3. pont.

²⁸ Zöld Könyv 6. pont.

²⁹ Zöld Könyv 11. pont.

³⁰ Zöld Könyv 11. pont.

³¹ Zöld Könyv 12. pont.

1.2.3.1. Az állami beavatkozás visszaszorítása

A szakirodalomban van olyan nézet, amely szerint a korrupció megelőzésének eszköze lehet az állami beavatkozás visszaszorítása.³² Ennek elsősorban olyan kérdések tekintetében lehet valódi jelentősége, ahol az egész állami beavatkozás (pl. engedélyezés) szükségtelen, pl. mesterségesen létrehozott monopóliumok esetén. Az állami beavatkozás csökkentése azonban csak igen korlátozottan alkalmas a korrupció megelőzésére, hiszen az – a döntések „privatizációjával” párhuzamosan – sok esetben egyszerűen áthelyeződik a magánszektorba. Így pl. az angol gyarmatokon az adóbeszedés (behajtás) privatizációja a korábbiaknál is nagyobb kizsákmányoláshoz vezetett.

1.2.3.2. A döntési monopólium megszüntetése

Az esetek többségében a korrupciós kockázatot nem az állami beavatkozás, hanem a monopólium jelenti.³³ A monopólium igen jó lehetőséget teremt a közszolgálati tisztviselőnek olyan (lényegében zsarolásszerű) korrupciós cselekmények elkövetésére, amikor a jogszerű engedély kiadását stb. jogtalan előny adásától teszi függővé. Az ilyen korrupciós cselekmények hatékony ellenszere lehet a közigazgatási szervek párhuzamos illetékességének megteremtése. Ha ugyanis az adott engedélyt más szerv is kiadhatja, akkor a korrump ügyintéző ilyen irányú kérése esetén az ügyfelek kevésbé hajlamosak a nekik egyébként járó engedély megszerzéséért jogtalan előnyt adni, hanem inkább egy másik ügyintézőhöz fordulnak. Ez a megoldás azonban nem minden közigazgatási eljárásban alkalmazható, hiszen bizonyos esetekben (pl. a döntéshez szükséges szaktudás miatt) nem lehet lemondani a centralizált döntéshozatalról. A közigazgatási szervek párhuzamos illetékességének megteremtése kifejezetten ellenjavallt olyan korrupciós kockázatok esetén, amikor a jogtalan előny kötelelességhez irányul. Ilyen esetekben ugyanis e megoldás éppenséggel azt teszi lehetővé, hogy a „tisztelegtelen” ügyfelek és a korrump ügyintéző egymásra találjanak.³⁴

1.2.3.3. Az eljárások egyszerűsítése

Ha az adott kérdéskör tekintetében az állami beavatkozást fenn is kell tartani, a közigazgatási eljárások egyszerűsítése a korrupciót csökkentő hatású lehet. Ennek különösen a vesztegetés és befolyással üzérkedés azon válfajai vonatkozásában van jelentősége, amikor a kenőpénz a gazdasági szempontból elviselhetetlenül elhúzódó

³² Vö. KLITGAARD (1991) 65-69. o.

³³ KLITGAARD (1991) 67. o., 83., 87. o.

³⁴ KLITGAARD (1991) 87. o.

engedélyezési eljárások lerövidítését szolgálja. E megoldás a korrupció azon fajtái ellen is hatékony fegyvernek bizonyulhat, amikor a korrupt hivatalnok az eljárás elhúzásával fenyegetve kíván jogtalan előnyt szerezni. Az eljárások egyszerűsítésének azonban a szakmai (hatékonysági) szempontok biztosítása, a jogállami biztosítékok érvényesítése számos esetben eleve határt szab. Bizonyos esetekben pedig az eljárások elhúzódnak éppen olyan garanciák betartása vonja maga után, amelyek a döntés érdemére kiható korrupció megakadályozását szolgálják.

1.2.3.4. Az ügyfelek tájékoztatása

A korrupció lehetősége bizonyos esetekben nem a túlzottan bonyolult szabályozásból, hanem a jogosultságokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos információhiányból ered. Az ismeretterjesztési lehetőségek kihasználása fontos fegyver lehet a korrupció azon esetei elleni küzdelemben, amikor a hivatalos személy vagy a befolyással ügérkedő részéről a jogtalan előny kérését éppen az teszi lehetővé, hogy az adott állami támogatásra vagy engedélyre egyébként jogosult ügyfél nincs tisztában a jogaival.³⁵ Ezen eszköz alkalmazása hasznos lehet akkor is, amikor a jogosultságaik felől bizonytalanságban tartott állampolgárok csak azért nyúlnak a korrupció eszközéhez, mert így egyszerűbbnek tűnik átverekedni magukat a bürokratikus eljárás „útvesztőjén”.

1.2.3.5. A hatáskörök megosztása

A korrupció elleni küzdelem hatékony eszköze lehet, ha bizonyos döntések nem az adott szerv hatáskörébe tartoznak. Így pl. a kirendelt védő kapcsán az a szerv (bíróóság, ügyész, nyomozó hatóság) választ védőt a terhelt számára, amely előtt az eljárás folyamatban van. Ez azt jelenti, hogy a nyomozati szakban a védő kirendelésének (kiválasztásának) funkciója a nyomozó hatóság, azaz egy olyan szerv kezében van, amely eljárási helyzeténél fogva nem érdekelt az igazán hatékony ügyvédi munkában. Kétségtelen, hogy könnyebb a vizsgálónak egy olyan védővel, aki nem túl agilis, nem terjeszt elő bizonyítási indítványokat, esetleg meg sem jelenik az eljárási cselekményeken. Amennyiben eltekintünk a magyar büntetőeljárás hagyományoktól, és megpróbáljuk friss szemmel nézni a helyzetet, tulajdonképpen teljességgel érthetetlen: miként lehetséges az hogy a „védelmet” a „vád” választja ki.³⁶

³⁵ KLITGAARD (1991) 86. o.

³⁶ KÁDÁR András Kristóf / TÓTH Balázs / VAVRÓ István: *Védtelenül – Javaslat a magyar kirendelt védői rendszer reformjára*. Magyar Helsinki Bizottság,

Az ebből eredő anomáliák megakadályozására a Magyar Helsinki Bizottság kulcsfontosságúnak tartotta, hogy a kirendelt védő kiválasztásának funkciója a nyomozóhatóságtól függetlenül valósuljon meg. 2007-ben közzétett elgondolásuk szerint a kialakítandó rendszer központi szervezete az Igazságügyi Hivatal lenne, amelynek jogi segítségnyújtó szolgálata a védők kirendeléséről is gondoskodna. Az ügyvédek az Igazságügyi Hivatal osztaná be 3, 6 vagy 12 hónapra előre, az adott megyében foganatosított kirendelések átlagos számának, valamint a megyei ügyvédi kamara taglétszámának megfelelően. A hivatal 24 órás ügyeleti szolgálatot tartana fenn, az ügyvédek pedig vállalnák, hogy ügyeleti napjukon elérhetőek legyenek.³⁷

1.2.3.6. A mérlegelési lehetőségek csökkentése

A döntéshozó jelentős diszkréciója komoly korrupciós kockázatot jelent,³⁸ így a megelőzés eszközei közül komoly szerepet játszhat a mérlegelési lehetőségek csökkentése is. Ennek különösen olyan esetekben lehet korrupciót csökkentő hatása, ha a jogtalan előnyöket kötelességszegő döntés kiváltása érdekében adják.³⁹

1.2.3.7. Az automatizált döntéshozatal

A diszkréció kiküszöbölésére törekvő, így a korrupciós kockázatokat csökkentő munkaszervezési intézkedés az automatizált döntéshozatal bevezetése is. Ez azonban csak egyes területeken (sok esetben ott is csak korlátozottan) alkalmazható, az érintett döntések többségénél az emberi tényező nem iktatható ki.

1.2.3.8. A kollektív eljárás és döntéshozatal, rotáció

A korrupció elleni küzdelem bevett eszköze több személy eljárásának előírása, illetve a kollektív döntéshozatal bevezetése. Így pl. az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 93. §-ához fűzött indokolás szerint „az általános megbízólevéllel – amelyben nem tüntetik fel az ellenőrzés alá vont adózók nevét – végzett szűrőpróbaszerű vizsgálatot olyan adóellenőr végezheti, akinek a nevére az általános megbízólevél szól. A korrupció megakadályozása érdekében az ilyen megbízólevéllel rendelkező adóellenőr ellenőrzési jogosultságát nem gyakorolhatja egyedül.”

Budapest, 2007 [\(<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/books/hu/Vedtelenul.pdf>\)](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/books/hu/Vedtelenul.pdf). 20. o.

³⁷ KÁDÁR/TÓTH/VAVRÓ (2007) 131. o.

³⁸ KLITGAARD (1991) 83. o.

³⁹ KLITGAARD (1991) 58. o.

Az állandósuló korrupciós kapcsolatokat kiküszöbölő szervezési intézkedés a közszolgálati tisztségviselők rotációja,⁴⁰ ami azonban a munka hatékonyságát érintő nem elhanyagolható hátrányokkal is járhat.

1.2.3.9. A korrupciós ügyfélkapcsolatok kiküszöbölése

A korrupció elleni küzdelemben hatékony eszköz lehet a korrupciós lehetőséget biztosító „ügyfélkapcsolatok” csökkentése, ami azonban jelentősen korlátozhatja más eljárási alapelvek (garanciák) (pl. a közvetlenség) érvényesülését. Így pl. a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos igazgatási döntések körében – a jogalkotó szándékai szerint – „az ügyfélfogadással foglalkozók és a hatósági döntéshozók [...] fizikai elkülönítése, az ügyintézési folyamatok szétválasztása [...] a korrupció megelőzését is hatékonyan szolgálhatja”.⁴¹ A 410/2007. (XII.29.) Korm. rendelet eredetileg első fokon a gépjármű üzembentartójával szembeni bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén és Nógrád megyékre kiterjedő illetékességgel a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei rendőrfőkapitányt, illetve Budapestre és Pest megyére kiterjedő illetékességgel a budapesti rendőrfőkapitányt jelölte ki.⁴² Ezt a szabályozást 2010. március 1. napjától úgy módosították, hogy a bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által rendeletben kijelölt hatóság, azaz a Rendőrség jogosult, azon belül is az első fokú eljárás lefolytatására országos illetékességgel a Vas megyei rendőrfőkapitány.⁴³

A korrupció elleni intézkedések közé sorolható a jogtalan előny átvételére lehetőséget adó alkalmak csökkentése is. A hazai korrupció talán leginkább elterjedt és közismert jelensége az ún. zsebre bírságolás, azaz amikor a rendőr bizonyos összeg ellenében eltekint az egyébként törvényes jogkövetkezmények alkalmazásától. Ebben a vonatkozásban a korrupciós alkalmak kiküszöbölését célozta azon módosítás, hogy a „tudomásul vett helyszíni bírság esetén az elkövető a kiszabott helyszíni bírság megfizetését - ha annak feltételei adottak - a helyszínen bankkártyával is teljesítheti. Ennek hiányában az elkövető részére készpénz-átutalási megbízást kell átadni, és fel kell hívni, hogy a bírságot harminc napon belül fizesse be.”⁴⁴ A 1999. évi LXIX. törvény általános indokolása kifejezetten ki is mondja, hogy a törvény a helyszíni bírság tekintetében új [...] rendelkezéseket tartalmaz [...] a korrupciós veszély csökkentése

⁴⁰ KLITGAARD (1991) 58. o.

⁴¹ A 2001. évi XXXIX. törvény javaslatának indokolása.

⁴² 410/2007. (XII.29.) Korm. rendelet 9. § (1) bek.

⁴³ 410/2007. (XII.29.) Korm. rendelet 9. § (1) bek. és (2) bek. a) pont. Hatályos: 2010. január 1. napjától.

⁴⁴ Sztv. 135. § (2) bek. (hk.)

érdekében”, amikor „kizárja a helyszínen történő készpénzfizetést”. Ez azonban egyáltalán nem zárta ki a zsebre bírságolást, hiszen a közterületi intézkedés gyakran alkalmazott "módszere", amikor a rendőr az autóval a jogosítványba, személyibe helyezteti a pénzt, majd beül vele a rendőrautóba, és azt ott teszi el.⁴⁵

Voltak olyan – végül meg nem valósult – elképzelések is, amelyek ennél is tovább mentek és megtiltották volna azt, hogy a rendőr (bizonyos összeg fölül) készpénzt tartson magánál. Ennek történeti előzménye, hogy „negyven koronánál nagyobb összeget a csendőrnek magánál, szekrényében vagyládájában tartani nem szabad; az ezen összeg fölül pénzt legcélzzerűbben valamely posta-takarékpénztárban helyezheti el”.⁴⁶ Kétséges, hogy az ehhez hasonló szabályok alkalmasak-e a korrupció kiküszöbölésére? Egy – 2000-ben készült, de ma sem elavult – rendőrségi tanulmány megállapításai szerint: a korrupciós előnyként kapott „valutát általában a legközelebbi ismerős benzinkutasnál váltják be. Előre megbeszéltek rejtekhelyeik is vannak, ahová szolgálat után mennek vissza a pénzért, vagy más kollégának adják át az összeget. A nagyobb címleteket azonnal felváltják, zsebeikben, irataik között szétrakják. Az sem példátlan, hogy a rendőr saját címére megcímezett, felbélyegzett borítékokat tart magánál. A beszedett pénzt ebbe teszi, és az első postaládába bedobja.”⁴⁷

1.2.4. Ellenőrzés, felderítés és szankcionálás

A megbízónak általában is minimális információja van a megbízott viselkedéséről, amely összefüggés a közsférában fokozottan érvényesül.⁴⁸ Erre figyelemmel a korrupció elleni küzdelemben kulcsfontosságú lehet az ellenőrzés, amelyre olyan esetekben kell különös figyelmet fordítani, amikor a megbízottnak monopóliuma és diszkréciója van, de ügyeinek vitelére nehéz belemélni.⁴⁹ A következőkben

- az integritás ellenőrzésével,
 - az ügymenetre vonatkozó tömeges adatgyűjtéssel,
 - az eljárási cselekmények és döntések rögzítésével,
 - a döntések (indokolások) nyilvánosságával,
 - a bejelentők védelmével (díjazása),
 - a jogorvoslatok kialakításával,
- foglalkozunk.

⁴⁵ Vö. <http://www.origo.hu/itthon/20000630rendori.html>.

⁴⁶ Magyar Királyi Csendőrség Szervezeti és Szolgálati Utasítása. 13. pont.

⁴⁷ Vö. <http://www.origo.hu/itthon/20000630rendori.html>.

⁴⁸ Vö. KLITGAARD (1991) 83. o.

⁴⁹ KLITGAARD (1991) 83. o.

1.2.4.1. Az integritás ellenőrzése

A korrupció kapcsán megelőző hatású lehet a tisztviselő életstílusáról való információgyűjtés lehetősége, hiszen ez segíthet feltárni a jogosulatlan gazdagodást, ami a közhivatal kiárusításából eredhet. Erre jelenleg hatályos jogunk szerint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak vonatkozásában van lehetőség. Ennek körében témánk szempontjából elsődleges jelentőségű szabály, hogy „az életvitel nem kifogástalan, ha a jelentkező vagy a hivatásos állomány tagja nem felel meg - különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára - a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének”. A kifogástalan életvitel ellenőrzését a Nemzeti Védelmi Szolgálat végzi.⁵⁰

A munkáltatói jogkör gyakorlója az állami adóhatóságnál a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő és vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapodásának az adózás rendjéről szóló törvény szerinti vizsgálatát a kormányzati szolgálati jogviszony fennállása alatt ötévente, megszűnése esetén haladéktalanul kezdeményezi.⁵¹ Felhatalmazást kapott a Kormány, hogy rendeletben a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkaköröket megállapítsa,⁵² amely jogszabály azonban a tananyag lezárásig nem készült el.

1.2.4.2. Az ügymenetre vonatkozó adatgyűjtés

Az adott szervezet munkafolyamatairól összegyűjtött adatok a kockázatelemzés, felderítés, illetve megelőző intézkedések megtervezése szempontjából is kulcsfontosságúak a korrupció elleni küzdelemben. Az ellenőrzöttség tudatának fejlesztése pedig – erre épülve – hatékony eszköze lehet a korrupciótól való elrettentésnek.⁵³

Az ügymenetre vonatkozó adatgyűjtés elsősorban olyan ügýtípusokban érvényesül a korrupció leleplezésének hatékony eszközeként, ahol közigazgatás területileg elszórtan nagy tömegben azonos tevékenységet végez (vizsgáztatás, engedélyezés stb.).⁵⁴ Ebben a vonatkozásban lehetőség van azonos szintű helyi közigazgatási

⁵⁰ 1996. évi XLIII. törvény 37/B. § (3) bek. c) pont, 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 7. §.

⁵¹ 2011. évi CXCIX. Törvény 88. §.

⁵² 2011. évi CXCIX. Törvény 259. § (1) 13. pont.

⁵³ KLITGAARD (1991) 53. o., 83. o.

⁵⁴ KLITGAARD (1991) 82. o.

szervek, illetve adott hivatalon belül az egyes ügyintézők munkájának összevetésére is. Az ilyen tömeges adatgyűjtés akár az ügykezelési folyamatba is beépíthető, így ahhoz olyan jelzőrendszer („red flag”) is társítható, amely jelzi a gyanús eseteket, így annak alapján már lehetőség lesz célzott ellenőrzésre (pl. ügyelemzésre, csapdaállításra stb.). A módszer nem alkalmazható a nagyon kis esetszámú és/vagy bonyolultabb ügyekben, illetve központosított és specializált országos hatóságoknál (pl. atomerőmű engedélyezés terén).

Az ügymenetre vonatkozó tömeges adatgyűjtés a korrupció leleplezésében játszott szerepének iskolapéldája volt azon eset, amelyben a Nemzeti Közlekedési Hatóság egyik adminisztrátora ötezer forintért fiktíven igazolta az elsősegély-nyújtási ismeretekből szükséges vizsgát. Az ügyben az NKH tett rendőrségi feljelentést, miután gyanússá vált, hogy feltűnően sokan tesznek sikeres vizsgát Szekszárdon.⁵⁵ Az ilyen adatgyűjtés nyilvánossága adott esetben akár a korrupció megelőzésében is segíthetett volna. Az adminisztrátorokat ugyanis elrettenhette volna az ilyen cselekmények elkövetéséről, ha számukra is ismert lett volna, hogy az ügyszámok és sikeres vizsgák adatai hozzáférhetők és könnyen összevethetők.

1.2.4.3. Az eljárási cselekmények és döntések rögzítése

A hatékony ellenőrzés előfeltétele, hogy az ügymenet (kötelezettségek teljesítése) utólagosan nyomon követhető legyen, hiszen így válik lehetővé a cselekmények jogszerűségének és a döntések célszerűségének utólagos ellenőrzése.⁵⁶

A korrupció elleni küzdelemben fontos szerepe lehet a döntés indokainak, körülményeinek dokumentációjára vonatkozó előírásoknak, amelyek megkönnyítik a diszkrecionális jogkör helyes gyakorlásának későbbi ellenőrzését.

Így pl. a felszámoló kirendeléséről szóló végzés indokolásában fel kell tüntetni azt a tényt is, ha a bíróság nem az elektronikus kiválasztás által javasolt felszámolót rendeli ki, és meg kell jelölni az elektronikus rendszer által javasolt felszámolót is azzal, hogy a bíróságnak részletesen indokolnia kell az eltérés alapjául szolgáló indokokat, így különösen, hogy az általa kirendelt felszámoló rendelkezik az adós sajátosságaihoz szükséges szakértelemmel és megfelelő kapacitással.⁵⁷

Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény – javaslatának 34. §-ához fűzött indokolás szerint – „a privatizációs döntések átláthatóságát és ellenőrizhetőségét újszerű, a nemzetközi gyakorlatban jól

⁵⁵ Vö. <http://vezetunk.hu/jogositvany-ugy-harom-es-fel-ev-borton-a-vizsgabiztosnak>.

⁵⁶ KLITGAARD (1991) 57. o.

⁵⁷ Cstv. 27/A. § (1) bek. második mondat. Hatályos: 2012. március 1. napjától.

bevált intézménnyel igyekeznek segíteni, amikor bevezeti az emlékeztető, a memorandum készítésének kötelezettségét”. Ennek keretében „a vagyoni értékesítője [...] az értékesítési eljárás legfontosabb mozzanatairól, magáról az értékesítést megalapozó döntésekről emlékeztetőt készít, amely alapján bármilyen külső, vagy belső ellenőrzés során megítélhető, hogy a döntést hozó miért alkalmazott olyan eljárást, mint ami a pályázatban kiírásra került, milyen indokok szoltak amellet, hogy meghatározott pályázatokat befogadjon, másokat elutasítson [...] Az emlékeztető előírása a döntést hozó teljes egyéni felelősségének a megalapozására is szolgál, hiszen az értékesítés valamennyi fázisában meghozott részdöntéseket, illetőleg alkalmazott módszereket az emlékeztetőben rögzítenie kell, s fel kell tüntetni azok alkalmazásának indokait. Különös jelentőséget tulajdonít a Javaslat az emlékeztetőben a legkedvezőbb ajánlat elfogadása indokainak, a vételár meghatározása szempontjainak, a kikötött biztosítékok megfelelőségének, és a választott fizetési mód elfogadásának. Ezek azok a lényeges kérdések, amelyek befolyásolhatják egyik vagy másik befektetői kör előnyben vagy hátrányban részesítését, ezek azok a kérdések, ahol az esetleges összejátszások lehetősége a leggyakrabban felmerül, ezért a memorandumban történő rögzítés követelménye a nyomkövethetőséget és a felelősséget biztosítva csökkentheti a korrupció, az összejátszás [...] veszélyét”.

A Magyar Helsinki Bizottság javaslata szerint a védőkirendelés automatizálása esetén is szükség van a „Másik védő igénylése” opció biztosítására, de oly módon, hogy ezen opció nem rendeltetésszerű használatát a minimálisra csökkentjük. Mindenképpen szükséges annak megkövetelése, hogy a kirendelést végző indokolja meg, miért vált szükségessé másik védő igénylése az ügyben, miért kér új védőt a szoftver által elsőként felajánlott védő helyett.⁵⁸

1.2.4.4. A döntések (indokolások) nyilvánossága

A korrupció természeténél fogva titkos jelenség, amelyet gyakran a vesztegető és a megvesztegetett érdekközössége jellemez, így a döntések (és azok indokolásának) nyilvánossága jelentős szerepet játszhat az ellene való küzdelemben. Ennek nyilvánvalóan akkor van kifejezett jelentősége, amikor a jogtalan előny olyan kötelességzegő érdemi döntés ellenértéke, amelynek szabályellenessége, okszerűtlensége a közvélemény (sajtó) számára könnyen belátható. A nyilvánosságot azonban számos esetben a minősített adatok, illetve az üzleti titok védelméhez fűződő érdekre tekintettel korlátozni kell.

⁵⁸ KÁDÁR/NOVOSZÁDEK/SELEI (2012) 58. o.

1.2.4.5. A bejelentők védelme (díjazása)

Az ügymenet ellenőrzését (a korrupció felderítését) végző szervek munkáját segítheti, ha a korrupciós magatartásokat bejelentőket az ellenük hozott hátrányos munkáltatói intézkedések ellen hathatós védelemben részesítik, illetve a visszaélések bizonyítottasága esetén a szankcióként beszédett összegből arányosan jutalmazták. A bejelentők védelme is inkább a korrupció bizonyos formái esetén hatékony intézkedés: a zsarolásszerű korrupció esetén az ügyfelek hajlamosak hatósági fellépést indítványozni, míg az egész ügylet homályban marad, ha a jogtalan előny a kötelességesség ellenértéke.⁵⁹

Hatályos jogunkban díjra jogosult az a természetes személy, aki nélkülözhetetlennek minősülő írásos bizonyítékot szolgáltatott a Gazdasági Versenyhivatal részére a versenytársak közötti megállapodással vagy összehangolt magatartással elkövetett jogsértés megállapításához, amely közvetlenül vagy közvetve vételi vagy eladási árak rögzítésére, a piac felosztására, vagy termelési, eladási kvóták meghatározására irányult. Nélkülözhetetlen bizonyítéknak minősül az olyan információ is, amely alapján a bíróság olyan vizsgálati cselekményt engedélyez, melynek során a Gazdasági Versenyhivatal a fenti bizonyíték birtokába jut. A szolgáltatott bizonyíték akkor is nélkülözhetetlennek minősül, ha olyan más bizonyítékkal helyettesíthető, amelyhez utóbb jutott a Gazdasági Versenyhivatal. A díj összege az eljáró versenytanács által az ügyben kiszabott bírság egy százaléka, de legfeljebb ötvenmillió forint. Több, különböző természetes személy által szolgáltatott nélkülözhetetlennek minősülő bizonyíték után külön-külön jár a díj. Egy természetes személy csak egyszeri díjra jogosult.⁶⁰

Hatályos jogunk a nyomravezető díjat a tisztességes eljárás követelménye megsértésének vizsgálatára irányuló eljárásban is nevesíti. Ha ugyanis ebben a közbeszerzési és közérdekvédelmi feladatok ellátására külön törvényben kijelölt szerv a tisztességes eljárás követelményének megsértése miatt bírságot szabott ki, akkor annak elnöke a bejelentőt díjazásban részesíti, amelynek összege a megállapított bírság 10%-a. A díjban nem részesülhet a rosszhiszemű bejelentő, az a személy, akit a bejelentésben foglalt magatartással összefüggésben jogszabály alapján feljelentési kötelezettség terhel, aki részt vett a tisztességes eljárás követelményének a megsértésében, továbbá az sem, aki a korábban tett nyilatkozatában a tisztességes eljárás követelményét sértő magatartás, illetve tevékenység felderítése szempontjából fontos tény vagy körülményt elhallgatott, illetőleg valótlan adatot közölt. Nincs helye

⁵⁹ KLITGAARD (1991) 86. o.

⁶⁰ 1996. évi LVII. törvény 79/A. § (1)- (3) bek. Hatályos: 2010. április 1. napjától.

a díj kifizetésének, ha a Hivatal a bejelentés időpontja előtt a bejelentésben közölt információval már rendelkezett, illetve akkor sem, ha a bejelentés olyan közigazgatási hatósági ügyre vonatkozik, amelyben a bejelentő ügyfélként vett részt, de nem élt a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséggel, vagy jogorvoslati kérelmében a tisztességes eljárás követelményét sértő magatartásra nem hivatkozott.⁶¹ A szabályozás hatályban van, de ténylegesen nem érvényesül, ugyanis a közbeszerzési és közérdekvédelmi feladatok ellátására külön törvényben nem jelöltek ki semmilyen szervet.⁶²

1.2.4.6. A jogorvoslatok kialakítása

A különböző jogorvoslatoknak is lehet korrupciót megelőző szerepe, hiszen ezek alkalmas lehetnek a kötelességszegő döntés vagy akár az ügy elintézését halogatásával szembeni fellépésre. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása szerint „olyan jogorvoslati rendszert” alakít ki, amelyben „egyfelől az ügyfél (az eljárás más résztvevője) rendelkezésére álló jogorvoslati eszközöket, másfelől a hivatalból (saját vagy kívülről érkező kezdeményezésre) alkalmazható döntés-felülvizsgálati módokat foglalja magában. Csak az ilyen összetett jogorvoslati rendszer képes egyszerre szolgálni az ügyfél jogorvoslatához való alkotmányos alapjogát és a jogbiztonságot, másfelől lehetővé tenni a korrupció feltárását és a téves jogszabály-értelmezésből vagy más okból eredő hibás döntések korrigálását”.

A jogorvoslati rendszer kialakításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a korrupció által befolyásolt (a jogszabályi lehetőségekhez képest kedvezőbb) döntés esetén van-e olyan ellenérdekű fél, akinek az érdekét bizonyos döntés közvetlenül sértheti. Ha nem, akkor a korrupció elleni hatékony fellépéshez jogorvoslati jogosultsággal kell felruházni egy szervet, amelynek feladata a közérdek védelme. Ilyen pl. büntető eljárásban az ügyészség, illetve pl. a közigazgatási eljárásban a másodfokú hatósági jogkört gyakorló szerv. Ha viszont van ellenérdekű fél (pl. a jogsértő építési engedély kedvezményezettjének szomszédja), akkor a döntés általa való megtámadásának lehetősége mindenképpen a korrupciót csökkentő tényező. Ilyen esetben is lényeges lehet azonban a közérdek védelmében jogorvoslati joggal felruházni egy szervet, mivel a település látképe kettejük összejátszása (azaz a szomszéd kifizetése) esetén is sérülhet.

⁶¹ 2009. évi CLXIII. törvény 4. §, illetve 16. § (1)-(3) bek.

⁶² Vö. http://hvg.hu/itthon/20120809_korrupcio_bejelenento_kozerdek.

1.3. ÖSSZEKÖZÍTŐ PÉLDA

A tananyag zárásaként egy olyan ügyet adunk közre össze, amelyek elemzése segítségével – csoportos vagy egyéni felkészülés során – lehetőség nyílik a korrupció elleni küzdelem eszközrendszerének áttekintésére.

A túlzott kerékbilincselés:⁶³ A Budapesti Nyomozó Ügyészség augusztus elején vesztegetés gyanúja miatt indított eljárást a terézvárosi közterület-felügyelet vezetője ellen, mert a gyanú szerint a hónap elején az előző havi kerékbilincselések számától függően 500 ezer és 800 ezer forint közötti "ösztönzési pénzt" fogadott el a Centrum Parkoló Kft.-től, hogy a közterület-felügyelők több kerékbilincset helyezzenek ki. A gyanú szerint a terézvárosi közterület-felügyelet vezetője az átvett összegből minden hónapban juttatott beosztott közterület-felügyelőinek is. Az ügyben gyanúsítottként hallgattak ki a kerületi közterület-felügyelet egyik munkatársát is, valamint a Centrum Parkoló Kft. ügyvezetőjének helyettesét. A Fővárosi Főügyészség tájékoztatása szerint a VI. kerületben a közterület-felügyelők a kerékbilincs fel- és leszereléséhez közreműködő szervezetként a Centrum Parkoló Kft.-t vették igénybe, a cég ezért a tevékenységért bilincselésenként meghatározott összegű szolgáltatási díjat kapott. Így a Centrum Parkoló Kft. érdekelt volt abban, hogy a közterület-felügyelők minél több autóra tegyenek kerékbilincset. Az elsőfokú bíróság nem találta bizonyítottnak azt az esetet, amikor az ügyészség szerint szinte tetten érték a Centrum vezérigazgató-helyettesét, amint irodájában 215 ezer forint összeget adott át a közterület-felügyelet vezetőjének.

A felkészülés során a következő kérdéseket kell egyénileg vagy csoportosan megválaszolni: Milyen lépéseket tenne a közterület felügyeletnél a kerékbilincseléssel kapcsolatos korrupció megelőzésére? Elemezze, hogy megoldási javaslatainak milyen alternatív korrupciós kockázatai lennének?

⁶³ Vö. http://nol.hu/belfold/terezvarosi_kerekbilincs-botrany_jegyzo_es_alpolgarmester_a_gyanusitottak_kozott; http://nol.hu/mozaik/kerekbilincs-ugy__nehany_nap_borton_a_vadlottnak.