

BURAI PETRA – LIGETI MIKLÓS:

FELSŐOKTATÁSI TANSEGÉDLET

**A KORRUPCIÓRA VONATKOZÓ
ALAPISMERETEK OKTATÁSÁHOZ**

ÚTMUTATÓ

A tansegédlet alapvető célja, hogy megismertesse a felsőoktatásban tanulókat a korrupcióval kapcsolatos alapvető fogalmakkal, a korrupció által okozott károkkal, illetve a mérésére alkalmazott módszerekkel, a közérdekű bejelentések szerepével, illetve a Transparency International munkájával.

A tansegédlet öt részből áll:

- I. A korrupcióról általában***
- II. A közérdekű bejelentők védelme***
- III. Milyen káros hatásai vannak a korrupciónak?***
- IV. A korrupció megismerésére és mérésére szolgáló eszközök***
- V. Mivel foglalkozik a Transparency International?***

Az egyes részek egy előadás és több különálló szeminárium keretében is felhasználhatók. Minden rész lehetőséget kínál a hallgatók aktív bevonására az eszmecserebe és a vitába. Külön kérdések vezetnek be és foglalják keretbe az egyes részeket. Videók, ábrák és grafikonok segítik a témák szemléletesebb ábrázolását. A személyes integritással kapcsolatos teszt segítséget nyújt, hogy a komplex témát közelebb hozza a hallgatók mindennapi életéhez és etikai dilemmáihoz.

I. A korrupcióról általában

Javasolt bevezető / vitaindító videó:

„Benő az úton” (magyar nyelvű, 2:15)

<https://www.youtube.com/watch?v=OCNGfAAPeqY>

Forrás: Transparency International Magyarország

A korrupció nehezen definiálható, bonyolult, összetett társadalmi jelenség. Szó szerinti jelentése „*megromlás, romlottság, fonákság, megvesztegetés*”. Kultúrától-kultúrára, korszakról-korszakra változik, hogy mit tekintenek korrupciónak, mely cselekményeket fogadják vagy utasítják el, így a definíció is folyamatosan módosul. A lehető legtágabb értelemben, **aki korrupciót követ el, a rá bízott hatalommal él vissza annak érdekében, hogy személyes előnyöket szerezzen.** A korrupció lehet **mindennapi vagy rutin**, kisebb összegekről és szívességekről szóló, illetve **nagymértékű**, attól függően, hogy mekkora pénzüsszegek vesznek el, és milyen szektort érint. **Politikai korrupcióról** beszélünk, amikor politikai döntéshozók, akik a hatalmon maradás és az egyéni meggazdagodás érdekében visszaélnék a pozíciójukkal, helyzetükkel és vagyonukkal befolyásolják a politikai folyamatokat, intézményeket, valamint a közpénzek elosztását. A korrupció elleni küzdelem kiemelt területei a párt- és kampányfinanszírozás (politikai korrupció), közbeszerzések, az európai uniós források felhasználása, hatósági engedélyezés, valamint az igazságszolgáltatás.

Javasolt kérdések a hallgatókhoz:

Ki találkozott már korrupcióval?

Hogyan reagáltak rá?

Hogyan kellene reagálni rá?

Kinek a feladata a korrupcióra reagálni?

A korrupció jogi meghatározása többnyire a büntető törvénykönyvben megfogalmazott bűncselekményekre korlátozódik. Magyarországon a vesztegetés az Árpád-házi királyok idejétől büntetendő.¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény a korrupciós bűncselekmények között (XXVII. fejezet) a vesztegetést (290. §), a vesztegetés elfogadását (291. §), a hivatali vesztegetést és annak elfogadását (293. § és 294. §), a vesztegetést vagy annak elfogadását bírósági vagy hatósági eljárásban (295. § és 296. §), a befolyás vásárlását (298. §), valamint a befolyással üzérkedést (299. §) szabályozza. A korrupciós bűncselekmények, súlyosságuktól függően, több évnyi szabadságvesztéssel büntetendők. Ugyanakkor fontos, hogy a korrupció alatt a gyakorlatban értett magatartások nem kis hányada

¹ Szent István Király Dekrétumainak Második Könyve, 2. Fejezet a püspökök egyházi hatalmáról: „3. §. És az igaz törvényt se valakinek hazugsága vagy hamis tanúsága, se hitszegés vagy jutalom, semmiképpen meg ne vesztegessen.” <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=260> [Letöltve 2016. január 22-én]

nem korrupciós, hanem más természetű bűncselekménynek minősül, a Btk. is másutt veszi ezeket számba (pl. sikkasztás, csalás), vagy nem tartozik a büntetőjogi rendelkezések hatálya alá (pl. nepotizmus).

A korrupció közgazdasági szempontból több modell alapján vizsgálható. „*Kereslet-kínálat*” viszonylatban a közhivatalnok a tisztségét olyan üzletnek tekinti, amelyben, visszaélve hatalmával, egyéni haszon-maximalizálásra törekszik – a haszon a piaci viszonyoktól, és főleg saját „ügyességétől” függ. A közhivatalnokok ilyenkor a korlátozottan rendelkezésre álló közösségi források elosztása feletti befolyásukat egyéni érdekeik érvényesítése érdekében pénzre vagy más személyes előnyre cserélik. A „*Megbízó-ügynök-harmadik fél*” modell alapján a harmadik fél nyeresége vagy vesztesége az ügynökön múlik. Az ügynök akkor válik korrupttá, ha a megbízója érdekeit – kötelessége megszegésével – feláldozza saját előnyéért.

A korrupció ellen világszerte küzdő civil mozgalom, **a Transparency International a hatalommal, illetve a hatáskörrel egyéni előnyök szerzése érdekében történő visszaélést tekinti korrupciónak.**² Ez a korrupció meghatározás olyan munkadefiníciónak tekinthető, amely lehetővé teszi a hatalommal visszaélést megvalósító magatartások széles körének korrupciónak történő értékelését. Ennek megfelelően korrupciónak tekintjük egyrészt a szorosan vett büntetőjogi korrupción, azaz a korrupciós bűncselekményi tényállásokon kívül elhelyezkedő korrupst magatartásokat is. Másrészt a jogilag nem leírható, vagy akár jogszerűnek minősülő magatartásokat is korrupciónak értékeljük, amennyiben azok valamely illetéktelen, azaz e magatartás hiányában nem birtokolható előny megszerzésére vagy megőrzésére irányulnak, illetve ilyen eredményre vezetnek.

Előbbire példa a büntetőjogilag vitatott megítélésű, ám erkölcsileg nem megengedhető hálapénz jelensége, vagy a közvagyonot károsító, de bűncselekményt nem megvalósító, pazarló gazdálkodást eredményező állami szerződések esete. Ebbe a körbe sorolható továbbá a közhatalom gyakorlására vonatkozó közérdekű adatok megismerésének az akadályozása és a megkérdőjelezhető közpénzhasználat mindenféle megnyilvánulása is.

Az alábbi ábra illusztrálja a korrupció különböző megnyilvánulási formáinak egymáshoz való viszonyát.

² Forrás: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define> [Letöltve 2016. január 19-én]



Javasolt feladat

A hallgatók kézfeltartással jelezzék, hogy az adott szituáció szerintük korrupció-e. Az igenlő válaszok száma összevethető a TÁRKI felmérésének az alábbi táblázatban bemutatott eredményeivel, illetve megvitatható, hogy ki mit gondol az egyes esetekről.

Korrupció-e?

Ha a tisztségviselők vagy politikusok megfelelő jutalék ellenében eltúrik a szervezett bűnözés működését?

Ha állásbetöltéseknél, állami-városi megrendeléseknél, szerződéskötéseknél az nyer, aki megvesztegeti azokat, akik a döntést hozzák?

Ha a tisztviselő csak hálapénz, kenőpénz ellenében intézi el az ügyeket?

Ha a közlekedési rendőrnek a bírság helyett, számla nélkül a kezébe ad pénzüsszeget?

Ha állásbetöltéseknél, állami-városi megrendeléseknél, szerződéskötéseknél uram-bátyám kapcsolatok érvényesülnek?

Ha az emberek összeköttetésekre, "keresztapákra" szorulnak, amikor el akarják intézni dolgaikat?

Ha a köztisztviselő, hivatalnok apróbb szabálytalanságokat követ el család-tagjai javára?

Ha a köztisztviselő, hivatalnok apróbb ajándékokat fogad el ügyfeleitől?

Az orvosi hálapénz?

A borraivalóadás?

Korrupciónak tekintett események, esetek (a lakosság %-ában, országos vizsgálat, 2000, N=1839)

	A válaszadók százalékban, akik egyértelműen korrupciónak tekinti az adott szituációt
Ha a tisztségviselők vagy politikusok megfelelő jutalék ellenében eltúrik a szervezett bűnözés működését?	94
Ha állásbetöltéseknél, állami-városi megrendeléseknél, szerződéskötéseknél az nyer, aki megvesztegeti azokat, akik a döntést hozzák?	93
Ha a tisztviselő csak hálapénz, kenőpénz ellenében intézi el az ügyeket?	92
Ha a közlekedési rendőrnek a bírság helyett, számla nélkül a kezébe ad pénzösszeget?	82
Ha állásbetöltéseknél, állami-városi megrendeléseknél, szerződéskötéseknél uram-bátyám kapcsolatok érvényesülnek?	81
Ha az emberek összeköttetésekre, "keresztapákra" szorulnak, amikor el akarják intézni dolgaikat?	75
Ha a köztisztviselő, hivatalnok apróbb szabálytalanságokat követ el család-tagjai javára?	63
Ha a köztisztviselő, hivatalnok apróbb ajándékokat fogad el ügyfeleitől?	45
Az orvosi hálapénz?	28
A borravalóadás?	20

Adatok forrása: http://monitor.gallup.hu/kutatas/001106_2kozint.html#def

Számos nemzetközi egyezmény született a korrupció megakadályozása érdekében. Ezek közül a legfontosabbak: ENSZ Korrupció elleni Egyezménye (2003), Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezménye (1997), az Európa Tanács Korrupciónak szülő Polgári Jogi Egyezménye és Büntetőjogi Egyezménye (mindkettő 1999). Magyarország csatlakozott ezekhez az egyezményekhez, így a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó nemzetközi előírások a magyar jogrendszer részét képezik, a magyar államra is kötelező érvényűek. A nemzetközi szervezetek, így az ENSZ, az Európai Unió és az Európa Tanács erre szakosodott szervei, illetve civil szervezetek, mint a Transparency International figyelemmel kísérik, és rendszeres jelentésekben számolnak be az egyes országok korrupciós helyzetéről és a korrupció ellen tett intézkedésekről.

A korrupció elleni fellépés *három elven alapul*:

INTEGRITÁS	
<p>Olyan magatartás és tettek, amelyek megfelelnek az egyének és intézmények által helyesnek tartott erkölcsi elveknek és normáknak, és amelyek a korrupciót megakadályozását szolgálják.</p>	
SZÁMONKÉRHETŐSÉG	ÁTLÁTHATÓSÁG
<p>E felfogás szerint az egyes személyek, (állami, magán vagy civil) intézmények és szervezetek felelősségre vonhatóak tevékenységeik megfelelő közzététele és hatalmuk megfelelő gyakorlása tekintetében. A számonkérhetőség magában foglalja a pénzért vagy egyéb rájuk bízott tulajdonért való felelősségvállalást is.</p>	<p>Az átlátható módon működő kormányzat, gazdasági társaságok, szervezetek, valamint ezek tisztviselői és munkatársai nyilvánosságra hozzák az információkat, szabályzatokat, terveket, eljárásokat és intézkedéseket. A köztisztviselők, közalkalmazottak, cégek és egyéb szervezetek menedzserei és igazgatói, valamint a felügyelő bizottsági tagok kötelesek nyomon követhető, kiszámítható, illetve közérthető módon intézkedni, így segítik elő a részvételt és a számonkérhetőséget, valamint lehetővé teszik, hogy mások is nyomon követhessék a folyamatban lévő ügyeket.</p>

Javasolt feladat:

Az integritás tesztelése

A hallgatók válaszolják meg saját véleményük alapján, hogy az egyes helyzetek mennyire elfogadhatók számukra. A válaszlehetőségek melletti sorszámok egyben pontszámok is, ezeket összeadva értékelhető teszt, illetve az egyes helyzetek és az adható válaszok több szempontból, így számonkérés lehetőségét figyelembe véve is megvitathatók. A tesztet az angol Essex-i Egyetem Integritás Központja állította össze egy, a brit lakosság körében végzett felmérés eredményei alapján.

1. Érvényes jegy nélküli utazás (bliccelés) a tömegközlekedési járatokon			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható	4. Mindig elfogadható
2. Csalni az adóval, amikor lehetőség nyílik rá			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható	4. Mindig elfogadható
3. Átlépni a megengedett sebességhatárt autóvezetés közben			

1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható el	4. Mindig elfogadható
4. Megtartani a pénzt, amit az utcán talál az ember			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható el	4. Mindig elfogadható
5. Saját céljaink érdekében hazudni			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható el	4. Mindig elfogadható
6. Nem jelezni, ha valaki véletlenül kárt okoztunk egy parkoló autóban			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható el	4. Mindig elfogadható
7. Szemetelni az utcán			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható el	4. Mindig elfogadható
8. Alkohol befolyása alatt vezetni			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható el	4. Mindig elfogadható
9. Hazudni az önéletrajzban az állásjelentkezés során			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható el	4. Mindig elfogadható
10. Olyan dolgot vásárolni, amiről nyilvánvaló, hogy lopott			
1. Soha nem fogadható el	2. Ritkán fogadható el	3. Néha elfogadható el	4. Mindig elfogadható

Forrás: <http://www.essex.ac.uk/government/documents/integrity-test.pdf>

Értékelés

15 pont alatt: Ön egy nagyon őszinte ember, aki mindig a tisztességes megoldásra törekszik.

15-20 pont: Ön, bár tisztességesebben él, mint például a brit átlagpolgár, olykor nem bánja, hogy ha a szabályokat a saját érdekében megszegi.

20-25 pont: Nincs problémája azzal, ha valaki a saját érdekei miatt szegi meg a szabályokat, de alapvetően nem teljesen tisztességtelen.

25 pont felett: Nem hisz a szabálykövetésben, és könnyedén szegi meg a szabályokat, amikor csak szüksége van rá.

II. A közérdekű bejelentők védelme

Bevezető / vitaindító videó:

„Szobrot emeltek a nyilvánosság hőseinek” (magyar nyelvű, 0:51)

<https://www.youtube.com/watch?v=nIGanRK1OXw>

Forrás: Euronews

A „vészharangokat megkongató” közérdekű bejelentők fontos szerepet játszanak a korrupció leleplezésében, mivel korrupció esetében rendszerint súlyos gond, hogy a cselekmények igen ritkán kerülnek napvilágra, és a tanúk szerepvállalásának (bátorságának) hiányában nehezen bizonyíthatók. Bejelentések nélkül olyan információk maradhatnak titokban, amelyek elengedhetetlenek az állam és az egyes szervezetek tiszta, átlátható és hatékony működéséhez. A korrupciós ügyekbe keveredő országok, cégek és közigazgatási intézmények elveszíthetik jó hírnevüket és a beléjük vetett bizalmat, ezért jóval kevesebb anyagi és erkölcsi veszteség éri az államot és a cégeket, ha a korrupció révén elfolyó pénzekre a közérdekű bejelentők segítségével fény derül.

Megvitatásra javasolt kérdések:

Ismernek a hallgatók híres közérdekű bejelentőket? (pl. Edward Snowden, Panama papírok, stb.) Jogos volt a tettük? Kinek az érdeke a közérdekű bejelentés?

Miért lehet alacsony Magyarországon a bejelentési hajlandóság? Mitől félhetnek a bejelentők? Hogyan tud sikeres lenni egy bejelentő rendszer, mik ennek a feltételei?

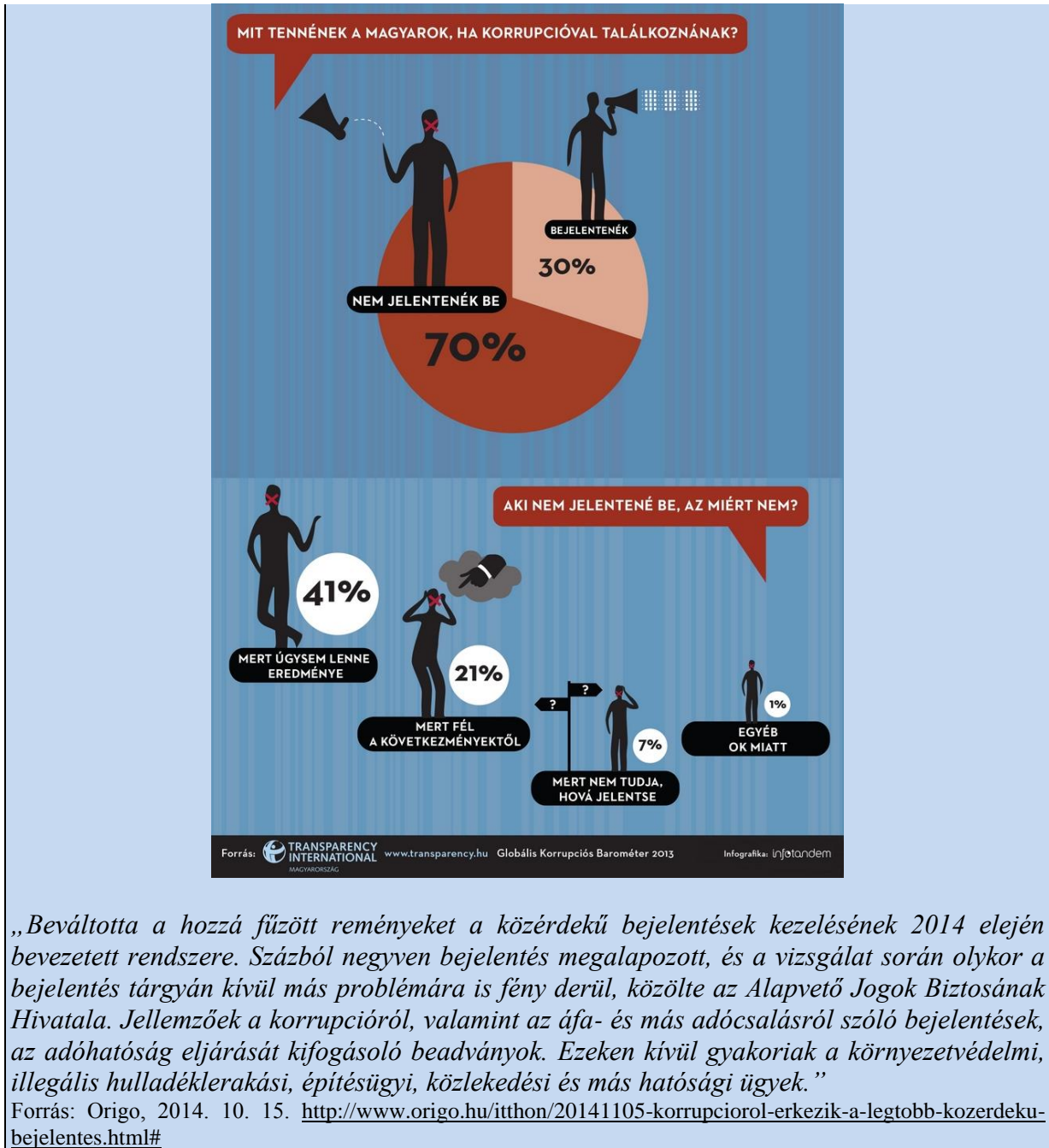
Közérdekű bejelentő, aki

- annak érdekében lép fel, hogy másokat érintő kárt előzzön meg,
- nem saját előnyére cselekszik,
- a problémát elsősorban a szervezeten belül biztosított keretek között próbálja megoldani,
- olyan bizonyítékok birtokában van, amelyek alkalmasak a meggyőzésre.

A közérdekű bejelentő tehát olyan személy, aki akár állását is kockáztatja annak érdekében, hogy fényt derítsen olyan visszaélésekre, amelyek az egész társadalomra vannak káros hatással. Ezért alappal várhatja el, hogy az általa jóhiszeműen tett közérdekű bejelentés miatt ne érhesse hátrány se őt, se rá tekintettel más.

Megvitatásra javasolt cikk és ábra:

A felmérés eredménye és az alábbi médiatudósítás tartalma ellentétes következtetéseket tartalmaz. Az alacsony bejelentési hajlandóság, annak az okai, illetve a védelmi rendszer sikerességéről és a tipikus ügyekről szóló hír megvitatása a hallgatókkal számos, a közérdekű bejelentésekhez kapcsolódó problémára világíthat rá.



Magyarországon a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény védi a közérdekű bejelentőket. A törvény alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.³ A törvény értelmében a bejelentő a panaszt és a bejelentést az

³ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről; 1. § (3) bekezdés

alapvető jogok biztosa által üzemeltetett védett elektronikus rendszerben is megteheti. (<https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentes-benyujtasa>) Az egyes ügyek nyilvánosságra kerülésével kapcsolatban a média és az újságírók játszanak kiemelten fontos szerepet. Aki a közérdekű bejelentővel szemben az ilyen bejelentés miatt hátrányos intézkedést tesz, például ha elbocsátja a munkahelyéről vagy megfenyegeti, szabálysértésért vonható felelősségre.

Amennyiben a visszaélés, illetve a korrupció bűncselekmény gyanúját kelti, bárki feljelentést tehet a büntetőeljárásról szóló törvény⁴ szerint. Ez a törvény határozza meg a különféle hatóságoknak a feljelentések fogadásával és kezelésével összefüggő alapvető kötelezettségeit.

A Transparency International Magyarország is foglalkozik konkrét korrupciós ügyekkel, ezért a közérdekű bejelentésekre, valamint a korrupciós bűncselekmények feljelentésére vonatkozó, a szervezet honlapján elérhető tájékoztatást⁵ dolgozott ki, amely alapján bármely polgár megismerheti a rendelkezésre álló jogi lehetőségeket.

Javasolt témazáró kérdések:

Kit ért olyan élmény, ami miatt érdemes lenne közérdekű bejelentést tenni?

Miért fontos a téma / kérdés?

Kihez fordulna?

Mi lenne a megoldás?

III. Milyen káros hatásai vannak a korrupciónak?

Javasolt kérdések a hallgatókhoz:

Lehet-e hasznos a korrupció? Kinek? Miért?

Miért káros a korrupció?

Kisebb csoportok esetében a hallgatók két kisebb csoportra osztva is kialakíthatják az álláspontjukat a két kérdéssel kapcsolatban, majd érveiket (nyilvános) vita keretében vetik össze, amit az oktató moderál.

A korrupció egy ország fejlődésének az egyik legfőbb gátja. Csökkenti az állami bevételeket, visszaveti a gazdasági növekedést és a társadalmi jólétet elősegítő eszközökre fordítható forrásokat. A közpénzek átláthatatlan és korrump módon való elköltése megnöveli az állam működésének költségeit. A korrupcióban résztvevő tisztviselők feladataik elvégzése mellett vagy helyett jelentős időt és energiát fordítanak arra, hogy a korrump ügyeket leplezzék, ez a gyakorlatban szintén az állami források pazarlását jelenti. Emellett a korrupció következtében érzékelhetően romlik az állami feladatok ellátásának, így az oktatásnak és az egészségügynek

⁴ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

⁵ <http://transparency.hu/JOGSEGELY>

a színvonala, ami visszavetheti az adófizetési hajlandóságot. . Ha a korrupció korlátozza a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, a társadalmon belül jelentős feszültségek keletkeznek. Ha az egyes szolgáltatásokhoz, intézményekhez csupán korrupció útján lehet hozzájutni, az ehhez szükséges anyagi eszközöket és személyes kapcsolatokat nélkülözők a perifériára szorulnak, így a korrupció tovább növeli a szegénységet.

A korrupció veszélyezteti a stabilitást. A korrupció és az erőszakos konfliktusok szoros kapcsolatban állnak egymással. A korrupció növeli a konfliktusok kockázatát, a konfliktusok pedig elmélyítik a korrupciót. A súlyos korrupcióval küzdő országok sokkal gyakrabban sodródnak háborúba. Ráadásul egy háborús konfliktust követően a korrupció a béke, a működőképes állam, gazdaság és társadalom megteremtésére és fenntartására, valamint az emberi jogok tiszteletben tartására irányuló erőfeszítéseket is aláássa.⁶

A Transparency International 2015-ös Korrupció Érzékelési Indexe alapján a legrosszabb korrupciós eredményt az alábbi országok érték el.

Helyezés	Ország	Pontszám
161	Irak	16
161	Líbia	16
163	Angola	15
163	Dél-Szudán	15
165	Szudán	12
166	Afganisztán	11
167	Észak-Korea	8
167	Szomália	8

A korrupció aláássa a jogállam működését. Gyengíti a közintézmények iránti bizalmat, a jogszabályok működőképességébe vetett hitet, így kockára teszi a demokrácia alapelveit és általános demoralizáló hatást fejt ki a társadalom egészére. A kormányzathoz kapcsolható korrupciós ügyekről szóló információk, amelyek megjelennek a sajtóban, csökkentik az állami intézmények és az egyes intézkedések társadalmi elfogadottságát. Amennyiben a jogrendszer teljes mértékben a korrupt politikusok és/vagy oligarchák és/vagy köztisztviselők befolyása alatt áll, az „*állam foglyul ejtéséről*” („*state capture*”) beszélünk. Ilyen esetben az egyes jogszabály-tervezeteket előkészítő tisztviselők, a politikai döntéseket meghozó politikusok és a jogszabályokról szavazó parlamenti képviselők pénzt, szívésségeket vagy egyéb juttatásokat, szolgáltatásokat fogadnak el, és az ezeket felkínáló felek igényei és érdekei szerint alakítják a jogszabályok tartalmát. Ilyen esetekben a korrupció már nem jogellenes, hiszen ezt követően minden a korrupt úton megszülető jogszabályoknak megfelelően történik majd.⁷

⁶ Corruption as Threat to Stability and Peace (2014) Policy Paper by Transparency International Deutschland. https://www.dropbox.com/s/obpz2vbitog6kxh/2014-01_PolicyPaper-corruption-stab-peace.pdf [Letöltve 2016. január 22-én]

⁷ A state capture ezen definíciója a Világbank által alkalmazott meghatározást vette figyelembe. Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000) “Seize the State, Seize the Day”: State Capture, Corruption and

A korrupció további bűncselekményekre sarkall, és a szervezett bűnözés termékeny táptalajává válik. A hatalom megszerzésében érdekelt személyek csoportokba szerveződnek, hogy hatékonyabban befolyásolják az állami és az üzleti szektort. Eszközök széles tárházát vonultatják fel, vesztegetéssel, megfélemlítéssel, információkkal való visszaéléssel, végső esetben pedig erőszakkal szereznek érvényt saját érdekeinknek. Mindeközben az állami intézmények, a rendőrség és az ügyészség olyan mértékben meggyengülnek, illetve válnak maguk is fertőzötté, hogy képtelenek lesznek a korrupció megfékezésére. Az állam és polgárai egy ördögi körbe kerülnek, hiszen minél erősebbé válik a szervezett bűnözés, annál többen látják majd a hatalomszerzés és meggazdagodás lehetőségét a különböző csoportokhoz való csatlakozásban. Azokban az országokban, ahol az állami intézmények korrupttá válnak, az átláthatatlan bürokrácia mellett azzal is szembe kell nézni, hogy korrupst módon bárki „felbérelheti” a rendvédelmi szerveket vagy az adóhatóságot, hogy hivatalosnak beállított eljárások során másokat zaklasson.⁸

A korrupció káros hatással van a gazdasági életre. A korrupció átláthatatlanná teszi a gazdasági folyamatokat, a jogállamiság csorbulásával erodálja az üzleti környezetet, megingatja a befektetők bizalmát, akik aztán a befektetéseiket inkább más országokba viszik. A korrupcióval járó kiadások kiszámíthatatlan és súlyos terheket jelentenek az államkasszának, ez pedig jelentősen rontja az állami szolgáltatások minőségét, és – mivel rontja az üzleti környezetet is – végső soron visszaveti az ország versenyképességét. Azok a vállalkozók, akik új ötleteikkel szeretnének piacra lépni, számos esetben elbuknak a korrupst bürokrácia útvesztőiben vagy a korrupció magas költségei miatt, amit azért kell fizetniük, hogy a piacon maradhassanak. A bizonytalan gazdasági környezet eltántorítja a gazdasági szereplőket attól, hogy hosszabb távú tervekbe és fejlesztésekbe fogjanak. Ugyanakkor a rövidtávú haszonmaximalizálás veszélyes lehet, hiszen ennek eredménye például a környezetet veszélyeztető mértékű nyersanyag-kitermelés és a meg nem újuló energiaforrások ésszerűtlen használata, ami a klímaváltozásra is jelentős hatást gyakorol.

IV. A korrupció megismerésére és mérésére szolgáló eszközök

Javasolt bevezető / vitaindító videó:

Corruption Perception Index (angol nyelvű, 1:56)

https://www.youtube.com/watch?v=iNf2tv_aXNQ

Forrás: Transparency International

Influence in Transition. World Bank Policy Research. Working Paper No. 2444.

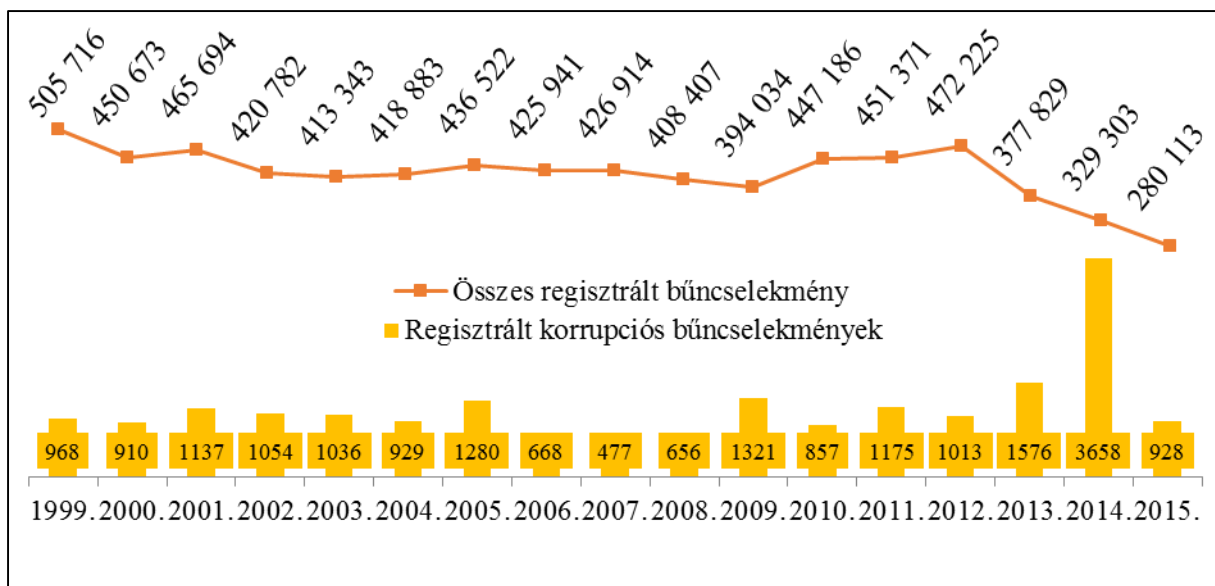
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17638/seize.pdf> p. 2 [Letöltve 2016. január 22-én]

⁸ <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/nine-reasons-why-corruption-destroyer-human-prosperity> [Letöltve 2016. január 22-én]

A korrupció számos olyan nem számszerűsíthető és főleg látens magatartást és jelenséget foglal magában, ami megakadályozza a pontos terjedelmének a megállapítását. Ugyanakkor számos megközelítés és módszer áll rendelkezésre, ami képet adhat a korrupció természetéről és mértékéről.

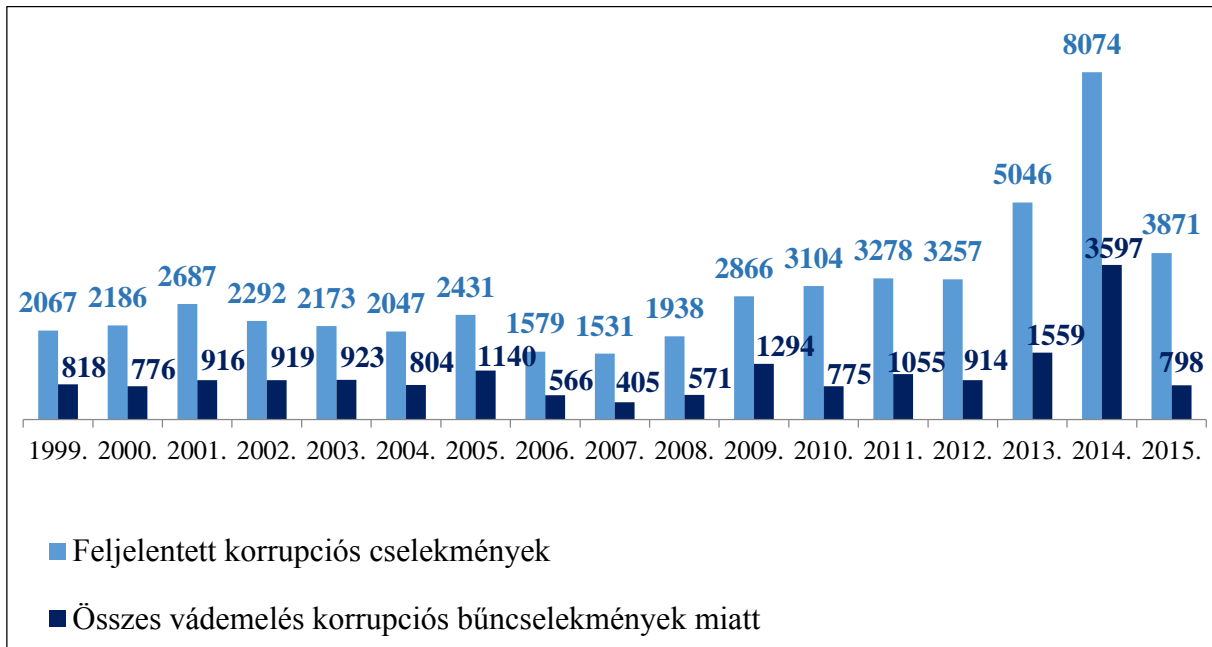
A) A kriminális korrupció mérése

A korrupció a maga egészében ugyan nem mérhető meg, minimális mértéke azonban meghatározható, a korrupciós bűncselekmények terjedelme ugyanis megismerhető a bűnügyi statisztikákból. A korrupció e szűken, büntetőjogilag értelmezett halmazát a különféle vesztegetési, esetleg befolyással üzérkedés tényállások alkotják. Magyarországon formailag a Büntető Törvénykönyv XXVII. fejezete által büntetni rendelt bűncselekmények jelentik a kriminális korrupciót.⁹ A kriminális korrupció bűnügyi statisztikai adatok alapján megállapítható terjedelmét több tényező együttes hatására figyelemmel nevezzük a korrupció minimális mértékének. Egyrészt a kriminális korrupció jelenségének kizárólag a bűnüldöző hatóságok látókörébe kerülő része, vagyis a hatóságok számára ismertté váló és felderített korrupciós bűncselekmények ismerhetők meg a bűnügyi statisztikai adatokból, miközben sejtetően a korrupciós bűncselekmények zöme rejtve marad.



A regisztrált korrupciós bűncselekmények terjedelme az össz-bűnözéshez képest

⁹ Megjegyzendő mindazonáltal, hogy a korrupció számos esetben más bűncselekmény képében jelenik meg. Tipikusan korrupciós bűncselekménynek számít a hivatali visszaélés, de számos esetben a csalás, a sikkasztás és a hűtlen kezelés is korrupt magatartásokat feltételez. A vagyoni elleni bűncselekményként megjelenő korrupció különösen a közpénzekre elkövetett visszaélések körében jellemző. A formailag költségvetési csalásnak minősülő magatartások mögött sok esetben szintén korrupció húzódik meg. A kriminális korrupció részletekbe menő ismertetése meghaladja a jelen tanulmány kereteit.



A korrupciós bűncselekmények felderítési eredményessége

Amint *Polt Péter* legfőbb ügyész rámutatott: „E bűncselekmény-csoportnak feltehetőleg változatlanul csak a töredéke jelenik meg a statisztikában, a korrupciós bűnözés mértékét a számok nem tükrözik”.¹⁰ Másrészt a bűncselekményt megvalósító korrupt magatartások közül kizárólag a korrupciós bűntények szerepelnek a kriminális korrupció terjedelmében. A formailag nem korrupciós bűncselekményként megjelenő korrupt és büntetőjog ellenes magatartások például hűtlen kezelésnek vagy sikkasztásnak minősülhetnek. Ezek a cselekmények azért nem számíthatók hozzá a kriminális korrupció mértékéhez, mert statisztikai eszközökkel nem dönthető el, hogy mely esetben valósítottak meg ténylegesen korrupt magatartást és mely esetben nem. Harmadrészt értelemszerűen kívül esnek a kriminális korrupció terjedelmén azok a korrupt jelenségek, amelyek nem valósítanak meg bűncselekményt.

B) A korrupció érzékelése

A korrupció érzékelése, társadalmi megítélése alapján is következtethetünk a korrupció súlyosságára. Vagyis a bűnügyi statisztikán kívül a korrupciót mérő eszközök és módszerek valójában azt vizsgálják, hogy a társadalom különféle csoportjai mennyire tartják a korrupciót súlyos problémának és mennyire találják a kormányuk korrupció elleni intézkedéseit hatékonynak, vagy éppen hatástalannak. A korrupció érzékelése (percepciója) kvantitatív és kvalitatív módszerekkel egyaránt vizsgálható. A fontosabb vizsgálati módszerek közé tartozik a véleménykutatás és a szakértői interjú, de ide sorolható a korrupció egyes részjelenségeinek,

¹⁰ In: B/4680, A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről, elérhető: <http://www.parlament.hu/irom40/04680/04680.pdf> [Letöltve 2016. január 22-én]. A kriminális korrupció körében jellemző látencia mértékével és okaival nem foglalkozunk.

vagy a korrupciós bűnözésre jellemző látenciának a tételes kutatása is. Az érzékelési vizsgálatok, bármely módszerrel is végezzék azokat, nem olyan pontosak, mint a statisztikai módszerrel történő mérés, hiszen az érzékelést, különösen pedig véleménykutatásban résztvevők véleményét számos tényező befolyásolhatja.¹¹

A korrupció percepciójának szemléltetésére szolgáló, a TI által kidolgozott és világszerte a leginkább elterjedt felmérés a Korrupció Érzékelési Index (Corruption Perceptions Index, a továbbiakban: CPI). A CPI ún. kompozit index, vagyis nem önálló adatfelvételen alapul, hanem a korrupciót vizsgáló más felmérések eredményeit, megállapításait összegzi.¹² Ezekben a felmérésekben közös a közszektor korrupcióját értékeli üzletemberek és szakértők – tehát nem a lakosság – érzékelései alapján. A CPI a gazdaság, a társadalom, illetve az állami intézményrendszer korrupciós fertőzöttsége alapján a közszektor korrupcióját 0-tól 100-ig terjedő skálán értékeli. A 0 pontszám a leginkább korruptnak gondolt, a 100 pontszám a legkevésbé korruptnak ítélt országokat jelzi. Az 1995 óta immár huszonegyedik alkalommal elkészített CPI felmérés¹³ tapasztalatai szerint minden évben rendre a skandináv és egyes nyugat-európai országok minősülnek a korrupcióval legkevésbé fertőzöttnek.¹⁴ Jellemző, hogy az országok több mint kétharmada minden évben 50 pontnál kevesebbet ér el a korrupció megítélését mérő skálán, ami arra utal, hogy az országok zömének a korrupció elleni teljesítményét gyengének ítélik.

	ORSZÁG	CPI 2015	CPI 2014	CPI 2013	CPI 2012	Változás a pontszámában ¹⁵
1.	Észtország	70	69	68	64	1
2.	Lengyelország	62	61	60	58	1
3.	Litvánia	61	58	57	54	3

¹¹ Paradox módon a kormányok hatékonyabb korrupció elleni politikái, amelyek a korrupciós cselekmények eredményesebb üldözését vonják maguk után és a korrupciót a közbeszéd kedvelt témájává teszik, a korrupció mértéke növekedésének, illetve a korrupciós fertőzöttség súlyosbodásának az érzését idézhetik elő.

¹² A CPI részletes ismertetése itt érhető el: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> [Letöltve 2016. január 20-án]. A CPI a következő indexek összesítésén alapul: African Development Bank Governance Ratings, Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Foundation Transformation Index, Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings, Freedom House Nations in Transit, Global Insight Country Risk Ratings, IMD World Competitiveness Yearbook, Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence, Political Risk Services International Country Risk Guide, World Bank - Country Policy and Institutional Assessment, World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS), World Justice Project Rule of Law Index. A magyarországi CPI értelemszerűen nem tartalmazza az African Development Bank Governance Ratings és a Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence adatait. A 2015. évi magyarországi CPI továbbá a World Bank - Country Policy and Institutional Assessment adatait sem tartalmazza.

¹³ A CPI felmérés az 1995-2000 közötti években átlagosan 50-80 országot vizsgált, 2001-2005 között a vizsgált országok száma átlagosan 100-130 között alakult, 2006 óta pedig a világ 160-180 országa szerepel a CPI felmérésben. A vizsgált országok száma 2014-ben 175, 2015-ben 168 volt. Magyarország 1995. óta minden évben szerepelt a CPI felmérésben.

¹⁴ 2015-ben és 2014-ben egyaránt Dánia végzett az élen, de a másik három skandináv ország, továbbá Hollandia és Németország is az első tízben található. Európán kívül Kanada és Új-Zéland tartozik a nagyon kevésbé korruptnak ítélt országok közé.

¹⁵ A 2015-ben elért pontszámnak a 2014-ben elért pontszámhoz mért változását mutatja.

4.	Szlovénia	60	58	57	61	2
5.	Lettország	55	55	53	49	0
6.	Csehország	56	51	48	49	5
7.	Horvátország	51	48	48	46	3
7.	Szlovákia	51	50	47	46	1
7.	Magyarország	51	54	54	55	-3
10.	Románia	46	43	43	44	3
11.	Bulgária	41	43	41	41	-2

Kelet-Közép Európa országai a 2015. évi Korrupció Érzékelési Indexben

Magyarország a CPI adatai szerint világviszonylatban a közepesen korrump országok közé sorolható. A 2015-ben elért 51 pont három ponttal marad el az ország 2014-es eredményétől. A pontszámhoz hasonlóan Magyarország, a 2014-ben elért 47. helyhez képest három helyet rontva, a 2015. évi CPI felmérés 50. helyén végzett. Magyarország visszaesése az Európai Unióhoz csatlakozott kelet-közép-európai országok régióján belül a leginkább szembeötlő. Magyarországot 2015-ben ebben az országcsoportban csak Romániánál és Bulgáriánál ítélték kevésbé korrumpnak, vagyis 2014-hez képest Csehország¹⁶ megelőzte, Szlovákia és Horvátország pedig beérte Magyarországot. Nemcsak régiós, hanem európai uniós összehasonlításban is tovább romlott Magyarország korrupció elleni teljesítményének a megítélése: az ország tavaly a 28 tagállam közül holtversenyben a 22-24. helyen végzett, vagyis az Európai Unió leginkább korrump negyedébe került.¹⁷

C) A korrupciós kockázatok feltérképezése

A korrupció jelenségének megismerését szolgálja a TI által készített úgynevezett Nemzeti Integritás Tanulmány (National Integrity System – NIS) is. Az NIS módszertanát a Transparency International fejlesztette ki, és több mint 50 országban tesztelte világszerte. A TI nem csak elméleti szempontból, például a jogszabályi környezet tanulmányozásával vizsgálja a nemzeti integritás rendszerét, hanem hangsúlyt fektet a gyakorlati megvalósulás megismerésére is. Ugyanakkor az NIS keretében készülő tanulmány nem azonosít és nem is elemez konkrét korrupciós eseteket, ehelyett az állami intézményrendszer, valamint egyes társadalmi és gazdasági alrendszerek működésének feltérképezésére összpontosít. Az NIS célja annak a megállapítása, hogy a társadalom meghatározó alrendszerei, így például a gazdaság és a kultúra, valamint a politika milyen mértékben támogatják az országban a hatékony integritási rendszer kialakítását.

¹⁶ Csehország 2015-ben 5 ponttal, 56-ra javította a 2014-ben elért pontszámát, aminek köszönhetően 16 helyet javítva a 37. lett a CPI felmérésben.

¹⁷ Magyarország 2014-ben a 21., 2013-ban a 20., 2012-ben pedig a 19. volt az akkor még 27 tagot számláló Európai Unióban.

A Nemzeti Integritás Tanulmány átfogó módon tekinti át a köz- és a magánszektor funkcióit és struktúráját, így képet ad a korrupció elleni fellépést elősegítő kontroll-rendszerek működéséről. Az NIS továbbá azonosítja a hiányosságokat, illetve a kutatási eredmények alapján ajánlásokat fogalmaz meg, amelyek a későbbiekben jogszabály-változtatások, átfogó intézkedések alapjául szolgálhatnak.



A Nemzeti Integritásrendszer pillérei

A vizsgált intézmények (az ún. pillérek) között megtalálható többek között a törvényalkotás, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás, a korrupció ellen közvetlenül fellépő specializált intézmények, illetve a jogvédelem és az ellenőrzés alapintézményei, így az ombudsman és a számvevőszék is. Az NIS szintén vizsgálja a politikai pártok, az üzleti szektor, a civil szervezetek és a média helyzetét, működését. Az NIS vizsgálja, hogy az egyes intézmények milyen kapacitásokkal rendelkeznek (mekkora erőforrások állnak a rendelkezésükre és mennyire függetlenek a feladataik végrehajtása során), milyen a működésüket meghatározó jogi szabályozás (átláthatóak-e, számonkérhetően működnek-e). Vizsgálja továbbá az egyes intézmények működésében a korrupció ellenes feladatok súlyát. E szempontokra figyelemmel 0-tól 100-ig terjedő skálán pontozza az intézmények, vagyis az egyes pillérek teljesítményét, ahol a 0 pontszám az alacsony, a 100 pontszám a magas integritás megfelelője.

D) Globális Korrupciós Barométer, Globális Korrupciós Jelentés, Vesztegetési Index

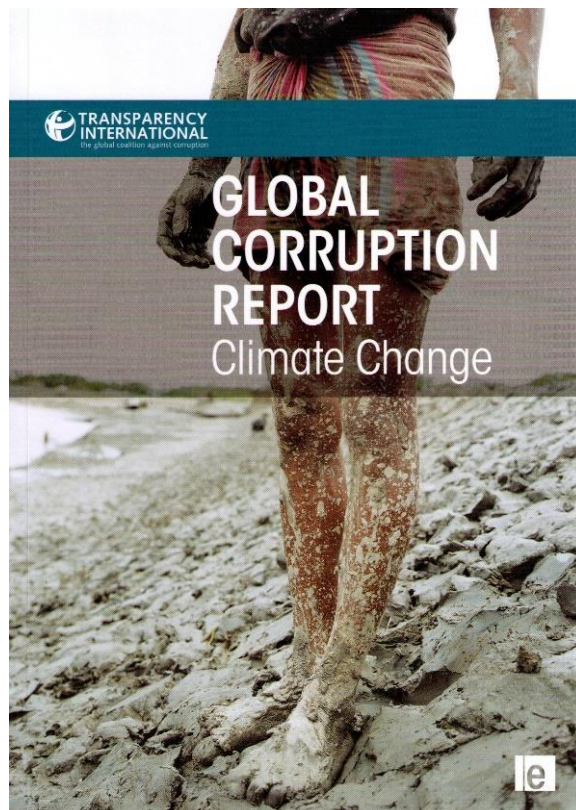
Mindezen túlmenően a TI a közvélemény kutatás eszközeivel is vizsgálja a korrupció társadalmi érzékelését. Ezt a célt szolgálja a Globális Korrupciós Barométer (Global Corruption Barometer – GCB).



A TI továbbá szektorális korrupciós kutatásokat is készít, amelyekben egy-egy társadalmi vagy gazdasági jelenség korrupciós kockázatait tárja fel. E kutatásokat a Globális Korrupciós Jelentés (Global Corruption Report – GCR) fogja össze. Mindkét korrupciómérő eszköz jelentőségét a módszertan azonossága adja. Vagyis a GCB keretei között a világ számos országában¹⁸ azonos kérdéseket fogalmaznak meg és a véleménykutatást minden közreműködő országban az adott társadalomra, populációra reprezentatív mintán végzik el. Ehhez hasonlóan a GCR kutatás is rendre azonos módszertan és tematika alapján zajlik a résztvevő országok mindegyikében.¹⁹

¹⁸ A legutóbb 2013-ban elkészített GCB közvélemény kutatás 107 országra terjedt ki és 114 270 polgár megkérdezésén alapult. Hasonlóan átfogó korrupciós közvélemény kutatásra került sor 2015 évvégén, amelynek eredményei várhatóan a 2016. év közepén kerülnek nyilvánosságra.

¹⁹ A 2013. évi GCR kutatás az oktatási rendszer korrupciós kockázatait vizsgálta, a 2015. évi pedig a sport és a korrupció kapcsolatát tárta fel. Utóbbi keretében a TI Magyarország a „Korrupciós kockázatok a magyar sportfinanszírozásban” című tanulmányt készítette (a tanulmány itt érhető el:



*A 2011-ben megjelent klímaváltozással kapcsolatos
Globális Korruptió Jelentés címlapja*

Az azonos módszertannak köszönhetően e vizsgálatok eredményei összehasonlíthatók, ami lehetővé teszi annak elemzését, hogy az egyes országokban mekkora súllyal jelentkeznek a különféle korrupciós jelenségek. A Vesztegetési Index (Bribe Payers Index – BPI) a megvesztegetésre vonatkozó felmérés, mely 22 országot rangsorol vállalataik külföldi üzleti tevékenységük során mutatott megvesztegetési hajlandóságuk szerint.

Javasolt kérdések:

Melyik mérési módszer tükrözheti leginkább a valóságot?

Van értelme a különböző mérési módszereknek, ha nem tudnak teljes körű képet mutatni?

Hol kellene inkább mérni: nemzetközi vagy nemzeti szinten?

Honnan lehet még tájékozódni egy adott országban tapasztalható viszonyokról? (demokrácia indexek, az ENSZ és az Európa Tanács jelentései, gazdasági jelentések, stb.)

V. Mivel foglalkozik a Transparency International?

A Transparency International (TI) a legismertebb korrupció ellenes nemzetközi civil szervezet és mozgalom. 106 országban van jelen, központja Berlinben van. A TI együttműködésre törekszik a kormánnyal, az üzleti szektorral és a civil szervezetekkel.

Közérdekű érdekérvényesítés

Közhatalmi döntéshozatali (és jogalkotási) folyamatok során a döntéshozók nem mindig veszik figyelembe a döntés által érintett összes érdeket, gyakran bizonyos megoldási lehetőségek elkerülnek a figyelmüket, és esetenként egy döntés csak egy-egy érdekcsoport javát szolgálja, sőt az is megeshet, hogy a döntés más jogszabályokba, nemzetközi kötelezettségekbe ütközik. A TI közhatalmi döntéshozatalok véleményezésével, megoldási javaslatokkal próbálja az alapszabályában rögzített célokat és értékeket érvényesíteni.

Társadalmi szemléletformálás

A korrupciós jelenségek ellen nem elég a rossz gyakorlatok megváltoztatásával küzdeni, mivel bármilyen jól kitalált a rendszer, hamar elromlik, ha azok, akik alkalmazzák, nem tartják fontosnak, hogy magánügyeikben és a közügyekben is tisztességesen járjanak el. A TI a szélesebb és a szakmai nyilvánosság előtt is rámutat a korrupciós jelenségekre, elemzi azokat, és érveket vonultat fel amellett, hogy miért érdemes változtatni a korrupciós gyakorlatokon; milyen haszna származik a változásból az egyénnek, az egyes közösségeknek és az országnak.

Figyelemmel kísérés, monitorozás

Jogszabályok és más normák alkalmazását, betartását és betartatását előre meghatározott területeken és időben valamilyen módszertan alapján követi nyomon a TI, hogy gyakorlati tapasztalatokra építhesse közérdekű érdekérvényesítő és szemléletformáló tevékenységét.

Kutatás, elemzés

A gyakorlati tapasztalatokból akkor válhatnak megoldási javaslatok, ha azokat elemzésnek vetik alá, az elemzésekhez természetesen az adott szakterület kutatásai, bevált külföldi gyakorlatok, nemzetközi standardok nyújtanak segítséget. A TI éppen ezért készíti el a III. és a IV. fejezetben ismertetett különféle korrupciós felméréseket és indexeket, így Korrupció Érzékelési Indexet, a Globális Korrupciós Barométert, a Globális Korrupciós Jelentést, a Vesztegetési Indexet és a Nemzeti Integritás Tanulmányt.

Oktatás

Míg a közérdekű érdekérvényesítés a döntéshozókra irányul, a társadalmi szemléletformálás pedig a szélesebb és a szakmai nyilvánosságra, addig az oktatási tevékenység a jövő szakembereire és a jövő nyilvánosságára. A TI munkatársai egyetemi, főiskolai és egyéb rendezvényeken adnak elő diákoknak, jogklinika programban vesznek részt, és a TI mindennapi munkájába önkénteseket, gyakornokokat vonnak be.