



Klotz Péter¹

Antikorrupciós jogalkotás Magyarországon az ezredforduló után

Bevezetés

Jelen tanulmánnyal 80. születésnapja alkalmából szeretnék tisztelni Tamás András egyetemi tanár életútja, tudományos munkássága, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és jogelőd intézményei hírnevének öregbítése érdekében tett fáradozásai előtt. Dolgozatom témaválasztásában döntő volt, hogy a korrupció elleni állami fellépés eszközrendszerét tekintve szorosan kötődik a közjoghoz, ezen belül is a közigazgatási joghoz, Tamás András egyetemi tanár egyik fő kutatási területéhez.

Az antikorrupciós tárgyú jogalkotás meglehetősen heterogén képet mutat a nemzetközi egyezmények hazai implementációjától kezdve a büntető törvénykönyv módosításán át az integritásirányítási rendszer megteremtésére vonatkozó rendelkezésekig. Megítélésem szerint ugyanakkor e szerteágazó intézkedések mögött jól felfedezhető egy fejlődési folyamat, amelyet jelentősen befolyásoltak az elmúlt két évtized politikai, diplomáciai és szakmai-tudományos hatásai. Jelen tanulmányomban értelemszerűen nem vállalkozhatok e hatások teljes körű bemutatására, hanem ezek közül csak a magyar antikorrupciós jogalkotásra vonatkozó legjelentősebb hatások érzékeltetésére.

Megítélésem szerint a korrupció elleni fellépés területén nem csak a megalkotott és hatályba lépett, hanem a meg nem alkotott jogszabályoknak is különös jelentősége van. Ezek mutatják ugyanis a politikai hatalom korrupció elleni elkötelezettségének és erejének határait. A korrupció elleni fellépés és hatékony kontrolleszközök működtetése ugyanis – a meglévő *status quo* meggyengítésén keresztül – jelentős politikai kockázatokkal jár, így csak akkor kivitelezhető sikeresen, ha a politikan lévő nyomás elég nagy a kialakult viszonyok elleni fellépésre.

¹ Adjunktus, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék. Kapcsolat: klotz.peter@uni-nke.hu.

Tanulmányomban bemutatom a magyar antikorrupciós jogalkotás elmúlt két évtizedének sajátosságait, az ezt alakító dinamikákat, a korrupcióval kapcsolatos tudományos nézetek változását, végül a – megítélésem szerint – megalkotásra vagy alapos felülvizsgálatra váró jogszabályokra vonatkozóan teszek javaslatot *de lege ferenda*.

Fogalmak és módszerek

A korrupció fogalmi meghatározása nem egyszerű feladat. Báger Gusztáv megfogalmazása szerint „mivel nincs rá nemzetközi konszenzussal elfogadott definíció, a korrupció ún. »zsákfogalom«”.² A fogalom meghatározása egyszerűbb, ha elválasztjuk egymástól a szociológiai értelemben vett korrupciót és ennek büntetőjogilag is releváns elemét, a vesztegetést. Az előbbi meghatározása során a leginkább bevett fogalom egy civil szervezethez, a *Transparency International*-hoz köthető. E szerint a korrupció „a rábízott hatalommal való visszaélés privát előnyszerzés érdekében”.³

A vesztegetés a korrupció fogalmához képest sokkal pontosabban határozható meg. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezete tartalmazza a vesztegetés különféle alakzataira vonatkozó szabályokat. A vesztegetés alapesetének tekinthető gazdasági vesztegetést a Btk. 290. § (1) bekezdése az alábbiak szerint nevesíti: „Aki gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személynek vagy rá tekintettel másnak azért ad vagy ígér jogtalan előnyt, hogy a kötelességét megszegje, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A vesztegetésnek az alapeseten kívül még számtalan alakzata (például hivatali vesztegetés, vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban), illetve minősítő körülménye (például üzletszerűség, bünszövetség) van. A vesztegetésekre vonatkozó szabályozás változására azonban – tekintettel arra, hogy ez elsősorban a mindenkor hatályos Büntető törvénykönyv módosítására terjedt ki – részleteiben nem, csupán érintőlegesen térek ki.

Témánk szempontjából indokolt még meghatározni az integritás fogalmát is. Ez a fogalom a korrupció elleni fellépés kapcsán már egy új és komplexebb megközelítést tükröz. Abból indul ki, hogy önmagában a korrupció ellen jogszabályokkal nem lehet eredményesen védekezni, a korrupció elfojtása mellett szükséges a korrupció okainak és kockázatainak feltárása és ezeken keresztül kialakulásának megelőzése is. Ez a kettős, a büntetőjogi eszközökkel történő üldözés és a jogon túlmutató eszközök alkalmazásával történő megelőzés egyen-

² Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai, 2012. 12.

³ Transparency International: *What is corruption?* (2016).

súlyára épülő megközelítés adja az integritás szemléletének lényegét. Sajátossága, hogy míg a szabályok a jogalkotási eszközök és a *soft law* megoldások (ajánlások, útmutatók és etikai kódexek) segítségével könnyen megragadhatók, addig az értékek érvényesítése jogi eszközökkel nehézkes. E területen némi fogódzót a jogszabályokban található alapelvek nyújtanak, ugyanakkor ezek értelmezése, mögöttes jelentéstartalmuk feltárása komplex jogalkalmazói folyamat.

Az integritásnak a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos fogalma alig egy évtizedes múltra tekinthet vissza jogrendszerünkben. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet 2. § a) pontja szerint az integritás: „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”. A fogalomból jól látható, hogy a szabályszerűsége túl már követelményként jelentkezik a stratégiai és operatív szinten megfogalmazott célkitűzéseknek, valamint az értékeknek és elveknek megfelelő működés igénye is. Azt, hogy milyen jogi eszközökkel jutottunk el az elmúlt évtizedekben a jogszabályokon túlmutató érték-alapú működésig, a következő fejezetekben mutatom be.

Nemzetközi követelmények és ezek jogalkotási következményei

Magyarországon a korrupció ellen hozott jogszabályok igen régi időkre nyúlnak vissza, már Szent István I. törvénykönyve is tiltotta a bírák megvesztegetését. A jelenség azonban a törvényi tiltásoktól eltekintve jelen volt a hétköznapi életben, sőt, a kiegyezést követően, a polgári állam kialakulásával meglehetősen elnéző szemlélet uralkodott a korrupciós gyakorlatokkal kapcsolatban.⁴ Erdélyi Kálmán 1928-ban megjelent tanulmánya szerint: „A korrupció a polgári gazdasági rendnek épp annyira erkölcstelen, mint szükségszerű tényezője.”⁵ A szocialista időszakban – mivel a korrupciós jelenségeket a polgári államok jellemzőinek tekintették – külön antikorrupciós szabályozás a Büntető törvénykönyv vesztegetés elleni rendelkezésein kívül nem volt hatályban. A korrupció ugyanakkor a hiánygazdaság és a politikai rendszer sajátosságai miatt átszötte a társadalmat, és jelentősen hozzájárult az átlátható viszonyok, valamint a teljesítményen alapuló piacgazdaság és demokrácia megteremtésére vonatkozó követelések és a rendszer leváltására vonatkozó igény megfogalmazásához.

⁴ Lásd erről: Cieger András: *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországon*. Budapest, Napvilág, 2011.

⁵ Erdélyi Kálmán: A korrupció, mint nemzetgazdasági tényező. *Korunk*, 12. (1928. december).

A rendszerváltás egyik fontos célkitűzése volt a Varsói Szerződésből és a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsából való kilépés, valamint az európai integráció, vagyis Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz, valamint az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez, a NATO-hoz. Ennek elengedhetetlen követelménye volt az uniós és a magyar jogrendszer harmonizációja, és ehhez kapcsolódóan az egészen új, a korrupció visszaszorítását célzó nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás. Ezen folyamat összehangolását az első kormányzati szintű antikorrupciós program, a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat végezte el. E kormányhatározat azonban csak formálisan nevezhető stratégiának, lényegét tekintve inkább egy feladatokat meghatározó kormányhatározat volt, amely a végrehajtandó intézkedéseket büntetőjogi és jogi feladatokra osztotta. E kormányhatározat alapján módosult a hatályos büntető törvénykönyv, valamint fogadták el a korrupció elleni nemzetközi egyezmények kihirdetéséről szóló törvényeket.

Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezményét a 2000. évi XXXVII. törvény, az Európa Tanács Korrupció elleni Büntetőjogi Egyezményét a 2002. évi XLIX. törvény, az Európa Tanács Korrupció elleni Polgári Jogi Egyezményét a 2004. évi L. törvény, az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezményt a 2005. évi CXV. törvény, míg az ENSZ Korrupció elleni Egyezményét a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki Magyarországon. E jogalkotási lépésekkel megvalósult a nemzetközi antikorrupciós követelmények hazai implementációja.⁶

E törvények mellett feltétlenül említést érdemel még a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV., valamint a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. („üvegseb”) törvény, amely különösen a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés területén volt előremutató.⁷

A nemzetközi egyezmények kihirdetésével és a hamarosan bekövetkező európai uniós, illetve NATO-csatlakozásunkkal megszűnt a korrupció elleni küzdelem egyik legfőbb hajtóereje, a politika érdeklődése más irányba fordult. A rendelkezések formális átvétele megtörtént, azonban ezek tartalommal való megtöltése, a jogrendszer egészébe történő integrálásuk, szervezeti és egyéni

⁶ E törvények elfogadása mellett természetesen a nemzetközi egyezményekhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvekhez való csatlakozás, illetve ezek törvényi kihirdetése is megtörtént.

⁷ Klotz Péter: *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni küzdelemben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*. PhD-értekezés. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2017. 82–83.

szintű átvételük, internalizálásuk jelentős részben elmaradt. Pallai Katalin és Kis Norbert kifejezésével élve ezek a jogrendszeren belül tartalom nélküli, üres kagylóhéjak (*empty shells*) maradtak.⁸

Útkeresés

A korrupció elleni fellépés lendületvesztése azonban korántsem magyar jelenség volt. Nemzetközi szinten is tapasztalható volt a korrupció elleni küzdelem jogszabályi korlátainak felismerése. Politikai okokból ugyanis nagyon sok állam csatlakozott e kezdeményezésekhez, ugyanakkor a nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek részletes implementálásával adósak maradtak.

Magyarországon is nehézséget okozott, hogy a nemzetközi egyezmények rendelkezéseit hogyan, milyen eszközökkel valósítsák meg a gyakorlatban úgy, hogy azok ne üresedjenek ki. Ennek első lépése egy új, közpénzügyi államtitkárság létrehozása volt 2002-ben. Ezen szervezeti egység elsősorban az előző kormányzat korrupciógyanús ügyeinek feltárására összpontosított, azonban a tőle várt átütő eredményeket nem tudta biztosítani, rámutatva a korrupció büntetőjogi megközelítéséhez kapcsolódó korlátokra is.

Az útkeresési folyamat látványos, ugyanakkor kevés kézzelfogható eredményt hozó eleme volt a Köztársasági Etikai Tanács megalakulása 2003 májusában. A kilencfős testület célja az volt, hogy segítse a társadalmi és politikai életben az etikai normák érvényesülését. E nehéz feladat végrehajtására a tanács több állásfoglalást is kiadott, például a közpénzek átláthatóságának fontosságáról vagy a kedvezményes lakáshitelek igénybevételéről. A testület azonban a tagok jelentős részének távozása után, 2004 februárjában megszűnt.

Ezt követően nem sokkal alakult meg az 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat alapján a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért, amelynek feladatköre kiterjedt a korrupcióhoz mint társadalmi jelenséghez kapcsolódó körülmények feltárására, a korrupcióhoz kapcsolódó kutatások elvégzésére, az eredmények értékelésére, a jelenség visszaszorítása érdekében „más alternatívák” ajánlására, valamint a kormány érdekében egy korrupcióellenes cselekvési program kidolgozására és aktualizálására. A testület azonban érdemi eredményeket nem tudott felmutatni.

Újabb próbálkozásként a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján ezúttal egy paritásos testület, az Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT) jött létre a kormányzati

⁸ Kis Norbert – Pallai Katalin: A teljesség felé: Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014), 2. 167–180.

döntés-előkészítő tevékenységet támogató, véleményező, illetve javaslattevő szervként, amely a korrupció elleni küzdelem tekintetében szakmai koordinációs szerepet kapott. Ez az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felügyelete alatt működő, a kormányzati képviselők, az állami szervek és a külső partnerek közötti paritásra épülő szervezet 2008 februárjára hosszú távú antikorrupciós stratégiát és cselekvési tervet készített elő, azonban ennek elfogadására kormányzati támogatás híján nem került sor. A végül el nem fogadott stratégia azonban mégis jelentős hatást gyakorolt a hazai korrupcióellenes szakpolitikára, mivel abban – az Állami Számvevőszék szakértőinek javaslatára – a korrupció elleni fellépés fő irányaként az integritásszemléletet jelöli meg.⁹

A 2008-as gazdasági válság hatására Magyarország komoly megszorításokra kényszerült, a hitelezők és a nemzetközi szervezetek ennek feltételeként sürgették a korrupció elleni határozott fellépést is. Ennek köszönhetően fogadta el az Országgyűlés a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvényt. A törvény a korrupció visszaszorítását a tisztességes eljárás érvényesülése szempontjából kívánta elérni, és ehhez a tervek szerint külön hivatal, a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal jött volna létre. Bár az erre vonatkozó jogszabályt az Országgyűlés elfogadta, kihirdetésére a köztársasági elnök vétója miatt nem került sor, így a korábbi törvényi szabályozások is végrehajthatatlanná váltak.

Az integritás szemléletének térnyerése

A 2010-es kormányváltást követően felálló új kabinet továbbra is a büntetőjogi megközelítést preferálta, így elszámoltatási és korrupcióellenes kormánybiztosok kinevezése mellett döntött. Ez a kísérlet összességében ugyancsak nem hozta meg az átütő eredményt a korrupció elleni fellépés tekintetében. Fennállt a veszélye, hogy a korábbi kormányzati ciklusokhoz hasonlóan a korrupció elleni fellépés eszközeinek megtalálása sok időt és energiát vesz el az érdemi feladatokról.

A nemzetközi trendekkel és ajánlásokkal összhangban a kormányzat végül a represszió mellé egyre inkább a prevenció szempontjait is figyelembe vette. Ennek jeleként a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat már egyértelműen a szervezeten belüli korrupciós kockázatok kezelésének szükségességéről rendelkezik. Ennek végrehajtásaként – többek között – 2013-ban fogadták el a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt, amely magában foglalta a gazdasági társaságok bejelentővédelmi

⁹ Klotz (2017): i. m. 84.

rendszereivel kapcsolatos minimális követelményeket is. Az egyre gyakrabban alkalmazott *soft law* megoldások közül kiemelhető, hogy ún. Zöld Könyv készült a kormánytisztviselők hivatásetikai kódexének elfogadása érdekében.

Az integritásra vonatkozó jogszabályi követelményekben az igazi áttörést mégis a stratégia alapján megalkotott, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 20/2013. (II. 25.) Korm. rendelet elfogadása hozta. A kormányrendelet olyan belső kockázatkezelési rendszer alapjait fekteti le, amely a szervezetek belső ellenőrzésétől elkülönítetten, közvetlenül a szervezet első számú vezetőjének alárendeltségében működik. A vezető e feladatainak ellátásában integritás tanácsadó¹⁰ működik közre, a szervezeti kockázatkezelés pedig a korrupciós és integritási kockázatok felmérésére, az azok kezelésére szolgáló intézkedési tervre, valamint a végrehajtás tapasztalatait összegző integritásjelentésre épül.¹¹ E szabályozás 2016-ban a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet módosítása nyomán összhangba került a költségvetési szervek belső kontrollrendszerével.

E területen legújabb fejleményként és előrelépésként a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet említhető, amely az állami és önkormányzati többségi tulajdonban álló gazdasági társaságok részére teszi kötelezővé az integritás elvei mentén működő belső kontrollrendszer kiépítését, valamint a korrupciós kockázatok elemzését és kiküszöbölését.

De lege ferenda

Amint azt az előzőekben bemutattam, a korrupció elleni jogalkotás hosszú és meglehetősen kacsaringós utat járt be az elmúlt két évtizedben Magyarországon. A büntetőjogi megközelítésről a hangsúly egyre inkább a szabályok és értékek kiegyensúlyozott alkalmazására helyeződött át. Ennek egyik legfőbb oka, hogy a büntetőjogi szabályozás formális értelemben napjainkra megfelel a nemzetközi követelményeknek, így további érdemi módosítására kevés mozgáster maradt. A Magyarországon előszeretettel alkalmazott megbízhatósági vizsgálatok tekintetében jelentős korlátként jelentkezik az érintettek személyiségi joga, így a korrupció titkosszolgálati eszközökkel történő felderítése sem oldhatja meg a fennálló problémákat.

¹⁰ *A kiadó megjegyzése:* az integritás szóval alkotott szóösszetételeket, szókapcsolatokat az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletben alkalmazott írásmód szerint közöljük.

¹¹ Klotz (2017): i. m. 86.

Habár jogszabályi oldalról jelentős változások zajlottak hazánkban a korrupció elleni fellépés területén, néhány esetben igen fájóak a szabályozás hiányosságai, vagy éppen teljes hiánya. Ebbe a körbe sorolható a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény, amely többek között nem írja elő a pártok kettős könyvvitelét, és nem teszi átláthatóvá a pártok működését. Ugyancsak aggályos a hatályos vagyonnyilatkozati rendszer működése mind a tisztviselők, mind az országgyűlési képviselők vonatkozásában, mivel a hibásan vagy hiányosan leadott vagyonnyilatkozatnak nincs érdemi szankciója. A vagyonosodási vizsgálat érdemi eredményeket hozhatna az illegálisan szerzett jövedelmek és vagyon feltárásában, ugyanakkor ennek érdemi alkalmazása az elmúlt évtizedben jelentősen visszaszorult.

Amint a korábbiakban bemutattam, az antikorrupciós szabályozás mennyisége és minősége jelentős mértékben függ a politikai, diplomáciai és szakmai-tudományos hatásoktól. A hatályos szabályozás ezeket a dinamikus viszonyokat tükrözi vissza. Napjainkban, de még inkább az elkövetkező időszakban e viszonyok jelentősen változnak, ami hatással lehet a magyar korrupcióellenes szakpolitikára, valamint a hozzá szorosan kötődő jogi szabályozásra. Az új, a nemzetközi korrupciós helyzetre az elődjénél érzékenyebb amerikai elnöki adminisztráció, az Európai Unióban zajló jogállamisági vita és a hozzá kapcsolódó kontroll-mechanismusok, az USA külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló törvényének (FCPA) fokozott végrehajtása és az antikorrupciós irányítási rendszerekről szóló ISO 37001:2016 szabvány elfogadása mind-mind olyan elemek, amelyek a jövőben várhatóan hatással lesznek a magyarországi antikorrupciós jogszabályokra is.

Irodalomjegyzék

- Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai, 2012.
- Cieger András: *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországn*. Budapest, Napvilág, 2011.
- Erdélyi Kálmán: A korrupció, mint nemzetgazdasági tényező. *Korunk*, 12. (1928. december).
- Kis Norbert – Pallai Katalin: A teljesség felé: Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014), 2. 167–180.
- Klotz Péter: *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni küzdelemben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*. PhD-értekezés. Budapest, NKE, 2017. Online: <https://bit.ly/2QMnWLB>
- Transparency International: *What is corruption?* (2016). Online: www.transparency.org/en/what-is-corruption