

Báger Gusztáv

# Nemzetközi antikorrupciós irányok, gyakorlatok

Dialóg Campus



# NEMZETKÖZI ANTIKORRUPCIÓS IRÁNYOK, GYAKORLATOK

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

Szerző

Prof. Dr. Báger Gusztáv

Szakmai lektor

Dr. Klotz Péter

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

BEVEZETÉS	4
1. A SZEMLELETI DIMENZIÓK ÉRTELMEZÉSE	5
1.1. Szabályalapú versus értékalapú megközelítés	5
1.2. Emberek, szervezeti rendszer, integritási rendszer	8
2. NÉHÁNY ORSZÁG ANTIKORRUPCIÓS GYAKORLATA	11
2.1. Szabálykövetés-központú megközelítés – Egyesült Királyság	11
2.2. Integritásalapú megközelítés	13
2.2.1. Hollandia	13
2.2.2. Belgium	16
2.2.3. Szlovénia	16
2.3. Vegyes megközelítési módot alkalmazó országok	18
2.3.1. Szingapúr	18
2.3.2. Lettország	19
FELHASZNÁLT IRODALOM	21
ÖNELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK	22
ÁTFOGÓ KÉRDÉSEK	24

## BEVEZETÉS

Az előző, *Nemzetközi antikorrupciós törekvések és egyezmények* című tananyag bemutatta azt a sokoldalú tevékenységet, amelyet a nemzetközi szervezetek és intézmények végeznek a korrupció elleni küzdelemben. Elsősorban a nemzetközi egyezmények mint fontos mérőkövek szerepén és jelentőségén keresztül ismertette azokat a prioritásokat, amelyeket a nemzetközi szervezetek és intézmények e küzdelemben követnek.

E tananyag – az előző folytatásaként – az antikorrupciós tevékenység irányait *szemléleti dimenziók* szerint, néhány ország gyakorlata alapján ismerteti. Az egyik ilyen dimenzió a *szabálykövetés-központú* (büntetőjogi) megközelítés és az *alapelvekre épülő* (értékalapú) szemlélet megkülönböztetése. A másik szemléleti dimenzió a *korrupciós lehetőség* (veszélyeztetettség) és a *személyek* (szervezet) közötti kapcsolat értelmezése tekintettel arra, hogy a korrupciós cselekmény elkövetése a személy és a szervezet között fennálló kapcsolat intenzitásától és minőségétől függ.

A tananyag a szemléleti dimenziók közül az elsőre, azon belül is az alapelveken alapuló szemléletre, az országok közül pedig az integritási szemlélet alkalmazásában élen járó Hollandiára fókuszál.

# 1. A SZEMLÉLETI DIMENZIÓK ÉRTELMEZÉSE

## 1.1. Szabályalapú versus érték alapú megközelítés

A korrupcióellenes stratégiák, programok kidolgozásánál kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a korrupció mérséklése érdekében párhuzamosan és összehangoltan határozzák meg *a szabálykövetés-központú (az úgynevezett keményvonalas, büntető jellegű) és az értékeken alapuló (az úgynevezett prevenciós) intézkedéseket.*

Az integritás a latin *in-tangere* szóból ered, amelynek a jelentése érintetlen. Általános tartalomra leginkább a következő jelzők mutatnak rá: az integritás erkölcsileg megfelelő, sérthetetlen, helyes magatartás, feddhetetlenség. Az integritás fogalmába beletartozik a *szervezet integritása*, a *személy integritása* és a kapcsolatok, a *kapcsolattartás integritása*, vagyis a szakmai integritás is, amely a következő alapértékeket tartalmazza: tisztelet, nyitottság, saját felelősség és szakmaiság. Az integritás tehát olyan becsületes, tisztességes, szabálykövető magatartást jelent, amelynek során az intézmények és az alkalmazottak tevékenységükkel erősítik a közsféra legitimitását, eredményességét, a közsféra iránti bizalmat.

Ezzel összefüggésben az integritás a mindennapi gyakorlatban az általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazását jelenti (VAN DEN HEUVEL, J. H. J. – HUBERTS, L. W. J. C. 2003, 19.). A közösségi integritás pedig a közsféra szervezeteinek (intézményeinek) napi gyakorlatában általánosan elfogadott társadalmi értékeknek és normáknak az alkalmazására utal.

A kormányzatok rendszerint – a nemzetközi tendenciának megfelelően – több lépésből álló fejlődési folyamaton keresztül helyezik át a hangsúlyt a szabálykövetés-központú küzdelemről az integritásalapú küzdelemre. Ennek fázisai a következők szerint azonosíthatók.

1. *A korrupció figyelmen kívül hagyása/visszautasítása.* Ebben a szakaszban a kormányzat nem szentel figyelmet a problémának, és nem rendelkezik az integritást elősegítő politikával. A korrupció létezése és az integritás követelményének egyéb formában történő megsértése „titok”, viszont kényes kérdésnek tekintendő, ezért nem beszélnek a problémáról. Az incidenseket titokban tartják, és a lehető legnagyobb mértékben kerülik a nyilvánosságot (médiát).
2. *Tudatosulás/„Ébresztő”.* Egy adott pillanatban egy incidens vagy egy botrány váratlanul felhívhatja az emberek figyelmét a problémára. Ez ráébresztheti a kormányzatot a korrupció (széles körű) nyilvánvaló jelenlétére, valamint arra, hogy azt nem lehet többé tagadni vagy figyelmen kívül hagyni. Hollandiában például akkor tudatosult a közvéleményben a korrupció problémája, amikor a titkosszolgálatok jelentették az „alvilág” közsférába történő beszivárgásának a veszélyét, s ez készítette a kormányt az integritáspolitikára megalkotására. A tudatosulás folyamatát külső erők is előidézhetik. A fejlődő országokban például a segélyeket folyósító

- országok befolyása és követelményei válhatnak ki ilyen hatást, míg a közép-kelet-európai államokban az uniós csatlakozási feltételek tölthetnek be hasonló szerepet.
3. *Keményvonalas vagy szabálykövetés-központú szemlélet.* Amikor a kormányzat először szembesül a korrupció problémájával, jellemzően keményvonalas mód-szerekkel reagál arra. E megközelítés középpontjában egyértelműen a (büntető) jog, a jogszabályok és a korrupció elfojtása állnak. Ebben a szakaszban általános meggyőződés, hogy a korrump személyek elleni nyomozás, azok bíróság elé állítása és súlyos megbüntetése a probléma kezelésének leghathatósabb eszköze.
  4. *A kizárólag elfojtáson alapuló megközelítés korlátainak felismerése.* Ebben a szakaszban a kormányzat fokozatosan felismeri, hogy az elfojtáson alapuló megközelítésnek megvannak a korlátai. Annak ellenére, hogy több eset kerül bíróság elé, nehéz minden incidenst feltárni és megoldani, mivel azok nem minden esetben nyilvánvalók. Az esetek bíróság előtti bizonyítása is problémás lehet, és ha olykor el is ítélik a vádlottat, ez még nem fog másokat megakadályozni vagy visszatartani hasonló cselekmények elkövetésétől. Egy holland mondással élve, az ilyen magatartás ahhoz hasonló, mint amikor valaki „fel akarja törölni a vizet, miközben az a csapból folyamatosan ömlik”.
  5. *Középpontban a megelőzés/integritásalapú szemlélet.* Amint a kormányzat felismeri, hogy szükség van az integritással kapcsolatos szabálysértések megelőzésére, integritáspolitikákat és intézkedéseket kezd alkalmazni, és először általában úgynevezett „kemény intézkedéseket” vezet be (például felelősöket jelöl ki, belső kontrollokat, biztonsági intézkedéseket és ellenőrzéseket ír elő). Egy későbbi szakaszban az „etikus klíma” és a „pozitív kultúra” fontossága is nyilvánvalóvá válik. A kormányzat ekkor a „puha intézkedések”-re helyezi a hangsúlyt (például az értékek megfogalmazására, az etikus magatartás és a helyes vezetői hozzáállás előmozdítására).
  6. *Kiegyensúlyozott megközelítés: megelőzés/elfojtás.* Végül – ideális esetben – a kormányzat kialakítja a legjobb gyakorlatot, amely tulajdonképpen a korrupciós jelenségeket és magatartást megelőző és elfojtó elemeket egyaránt tartalmazó, kiegyensúlyozott megközelítés. Jellemző továbbá erre a megközelítésre, hogy a vezetés az integritás kérdését folyamatosan figyelemmel kíséri annak ellenére, hogy a legutóbbi időben már nem fordultak elő az integritást sértő súlyos incidensek.

Bár a korrupcióellenes politikák úgynevezett „életciklusának” szakaszait<sup>1</sup> egyfajta sorrendben ismertettük, ez nem azt jelenti, hogy a kormányzatok mindig pontosan ezt a sémát követik. Az intézményfejlesztések, szervezeti változtatások miatt a kormányok olykor a korrupcióellenes politikák korábbi szakaszaira is visszatérhetnek. Hosszú időbe is telhet, míg megteszik az egész utat; körültekintő kormányzásra van szükség ahhoz, hogy csakugyan célba érjenek.

Az alábbi táblázat segíthet annak megértésében, hogy miként helyeződik át a hangsúly a 3. szakaszban leírt szemléletről az 5. szakaszban leírt – vagyis az integritásalapú – szemléletre. A táblázat összeveti az úgynevezett „szabálykövetés-központú szemlélet” jellemzőit az „értékalapú szemlélet” jellemzőivel. A szakértők álláspontja szerint egy olyan jól

<sup>1</sup> A korrupció nagyságának változási szakaszai és az ellene való fellépés módjai egy társadalomban.

kiegyensúlyozott módszer alkalmazására van szükség a korrupció elleni küzdelemben, amelyben *mindkét szemlélet optimális arányban* kap helyet.

1. táblázat

*A szabálykövetés-központú és az érték alapú szemlélet különbségei*

Szabálykövetés-központú szemlélet	Érték alapú szemlélet
Negatív szemlélet	Pozitív szemlélet
Szabályokra épül: előírt normák (törvények és jogszabályok)	Alapelvekre épül: ismert normák és értékek (becsületesség)
„Kemény” irányítási módszerek	„Puha” irányítási módszerek
Vélemény: az emberek általában rosszak	Vélemény: az emberek általában jók
Középpontban: integritással kapcsolatos szabálysértések elleni küzdelem	Középpontban: a helyes magatartás előmozdítása
Fókuszban: a jog	Fókuszban: a vezetés
Elfajlás/reakció	Megakadályozás/megelőzés

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A korrupció elleni politikák alkalmazási szakaszainak „életciklusa” mellett egy másik *változásmenedzsment típusú „életciklusmodell”* alkalmazására tett javaslatot Hartmut Schweitzer (SCHWEITZER 2005, 16–39.). Ennek négy szakasza a következő:

- a korrupció növekedése annak következtében, hogy egy társadalomban olyan *nagymértékű normaváltozások* következnek be, amelyek meghaladják a normakövető magatartás kapacitását;
- a korrupció növekedése abból adódóan, hogy a korábban meglévő *privilegiumok a nagymértékű társadalmi struktúraváltozásokkal* kialakult új társadalmi etikai rendszerben nem érvényesíthetők;
- a korrupció csökkenése annak következtében, hogy az új társadalmi normák és struktúrák megszilárdultak, majd – ezt követően – későbbi időpontban az új elit erkölcsi „lazasága” miatt ismét emelkedni kezd a korrupció;
- a korrupció növekedése abban a feltételezett esetben, ha *a régi és az új társadalmi normák és struktúrák egymás mellett léteznek* (az újak még nem szilárdultak meg), ami az újabb kori történelemben gyakran előfordul olyan fejlődési trendek eredményeként, mint a gyors technikai fejlődés vagy a globalizáció kiteljesedése.

E korrupcióváltási szakaszok és okok jelentőségét abban foglalhatjuk össze, hogy *a korrupciós kockázati helyzet kialakulásában jelentős szerepe van a társadalom politikai-szociológiai tényezőinek és működési mechanizmusainak is, tehát annak, hogy e tényezők milyen mértékben kompatibilisek, illetve egyeztethetők össze a társadalomban változó normákkal.*

Következésképpen, a korrupció elleni küzdelemnek ez a típusú „életciklusa” is az integritás szerepének fontosságára hívja fel a figyelmet, akkor is, ha erre Hartmut Schweitzer nem mutat rá. Ebből adódóan ezt az „életciklus”-szemléletet az előbbi kiegészítése, gazdagítása végezt javasolható a gyakorlatban alkalmazni.

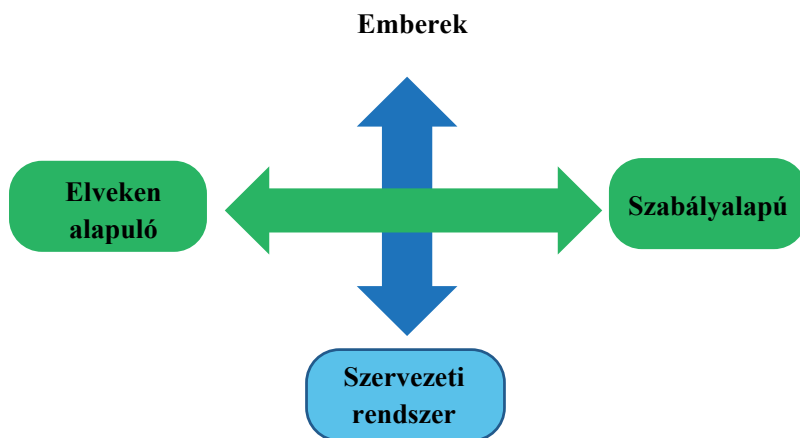


## 1.2. Emberek, szervezeti rendszer, integritási rendszer

Az integritás fogalma és használata – az alapelveken nyugvó és a szabályalapú megközelítés mellett – a korrupció elleni küzdelem *egy második dimenziójára, a korrupciós lehetőség (veszélyeztetettség) és az emberi magatartás (szervezet, rendszer) viszonyára* is felhívja a figyelmet. Az emberre, akiben a motiváció azt a kísértést vagy erőteljes késztetést jelenti, amely az emberi esendőség következtében a korrupció (csalás) elkövetésére, személyes integritásának megsértésére ösztönöz. A *szervezetre (intézményre)*, ahol a működés – az adott körülmények között – megteremti a korrupció (csalás) elkövetésének lehetőségét az érintett ember vagy csoport számára, s így fennáll a lehetősége és egyben felelőssége a szervezeti integritás megsértésének.

E második dimenziót is figyelembe véve *négy antikorrupciós megközelítés* értelmezhető, amelyek a gyakorlatban természetesen többnyire együtt és egyidejűleg vannak, illetve lehetnek jelen (1. ábra).

1. *Szabályalapú, szervezeti rendszerre fókuszáló típus*, ahol a vonatkozó jogszabályok jelzik a cselekvési, illetve büntetési határokat.
2. *Szabályalapú, emberekre fókuszáló típus*, ahol a vonatkozó jogszabályok az egyes ember megítélését, elszámoltatását és büntetését szolgálják.
3. *Alapelveken alapuló, emberekre fókuszáló típus*, ahol az erkölcsi és kulturális folyamatok ösztönzése valósul meg a szervezetekben és a társadalom egészében.
4. *Alapelveken alapuló, szervezeti rendszerre fókuszáló típus*, ahol a kísértő lehetőségeket a belső kontrollok, a szervezeti folyamatok és azok menedzselése teremti meg, illetve korlátozza vagy megszünteti.



1. ábra

*Az antikorrupciós megközelítés típusai*

*Forrás: A szerző saját szerkesztése*

Mindezek alapján megállapítható, hogy az integritás fogalmának gyakorlati alkalmazása nemcsak sokoldalúan segítheti a korrupció elleni küzdelmet, hanem annak hosszú távon érvényesülő hatékonyságát és a jó kormányzást is ígéretesen tudja szolgálni. Megerősítését tehát – a korrupcióellenes küzdelemtől függetlenül is – szükségessé teszi, hogy olyan kormányzati tevékenység és kultúra megvalósítását ösztönzi, amelyben kiemelt hangsúlyt kap a megértés, az elkötelezettség és a hatékony, etikus döntéshozatali gyakorlat.

Egy ilyen integritási rendszer kulcselemeit foglalja össze a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, a továbbiakban: OECD) tanulmánya (Global Forum on Public Governance 2009)*, amely átfogó leltárt készített annak érdekében, hogy egy olyan szilárd integritási rendszert javasolhasson, amely erősíti az integritást a közszféra szervezeteiben, ahová a felhalmozott ismereteket integrálni lehet.

Az integritásirányítási rendszernek három fontos pillére és két rétege van. Ami a pilléreket illeti, az első pillért azok az eszközök alkotják, amelyek arra hivatottak, hogy elősegítsék és erősítsék az integritást, meggátolják a korrupciót vagy az integritás egyéb módon történő megsértését egy adott szervezeten belül. Az integritási eszközök az integritásirányítás négy fő funkciója szerint oszthatók fel:

- az integritás meghatározását,
- az integritás felé történő vezetést,
- az integritás monitoringját és
- az integritás érvényesítését/kikényszerítését

szolgáló eszközök.

Az eszközök azonban akkor lesznek hatásosak, ha életre keltik és működtetik őket a folyamatok és struktúrák. Ezek alkotják az integritásirányítási rendszer második, illetve harmadik pillérét. A folyamatok kiváltképp a fejlesztési folyamatokat jelentik, beleértve mind az állandó tervezési, megvalósítási, értékelési, kiigazítási-adaptálási folyamatokat, mind pedig az egyszeri folyamatokat, mint például az integritásirányítási rendszer teljes egészében vagy csupán szerényebb mértékű, egy bizonyos integritási eszköz bevezetésével, illetve módosításával történő megreformálását. A struktúrák az integritásirányítás szervezeti aspektusát jelölik: ki miért felelős az integritásirányításban, hogyan lehet összehangolni annak a sok szereplőnek a ténykedését, akik tevékenységükkel hathatnak a szervezet tagjainak az integritására? A tanulmány számos olyan tipikus dilemmával foglalkozik, amelyekkel az integritásirányítási rendszer kialakításakor szembekerülünk.

A három pillér két rétegre bontható. Az integritásirányítás rendszerének központi részét az elsődleges integritási eszközök (például az etikai kódex, az összeférhetetlenség irányelve, a közérdekű bejelentések fogadása stb.), az elsődleges fejlesztési folyamatok és az elsődleges szereplők (például az integritás tanácsadók) jelentik, azzal az elsődleges céllal, hogy előmozdítsák a közszféra szervezeteinek az integritását. De bármilyen fontosak legyenek is, nem elégségesek ahhoz, hogy el lehessen érni velük a célt, megerősíteni a közszféra szervezeteinek az integritását. A második rétegbe tartoznak az integritásirányítás kiegészítő eszközei, folyamatai és szereplői. Ezek is lényeges eszközei, folyamatai és szereplői a megfelelő irányításnak. Az ilyen eszközök tipikusan részei a velük rokon irányítási területeknek, úgymint a humánpolitikai irányításnak, a közbeszerzés-menedzsmentnek vagy a minőségirányításnak. Jóllehet ezek az eszközök, szereplők és folyamatok kiegészítő

szerepet töltenek be az integritási rendszerben, éppannyira fontosak lehetnek a szervezet és a szervezeti tagok integritásának kialakítása szempontjából, mint amennyire az elsődleges eszközök, szereplők és folyamatok.

Az OECD-tanulmány a szereplőket és a tényezőket az őket körülvevő *belső és külső környezetükben vizsgálja*. A belső mindazon tényezőket és szereplőket jelenti, akik hatással lehetnek a szervezet és a szervezeti tagok integritására, de nem tekinthetők az integritás-irányítás részeinek. A külső környezet a szélesebb értelemben vett közszféra és kormányzat szereplőiből és tényezőiből áll, amelyek kívül esnek egy adott szervezet hatókörén, ugyanakkor jelentős hatásuk lehet annak integritásmenedzsmentjére és tagjainak integritására. Ilyenek lehetnek például a politikai pártokról és a kampányfinanszírozásról szóló törvények, a lobbitevékenység és az integritás szabályozása, az integritást a szervezeten kívülről ellenőrző szervezetek tevékenysége stb.

Végül – az OECD-tanulmány következtetésével egyetértve – hangsúlyozzuk, hogy az integritás kultúrájának kialakítása következetes erőfeszítéseket igényel szervezeti, közmenedzsment és kormányzati szinten annak érdekében, hogy létrejöhessen egy szilárd integritási rendszer, és eredményesen működjön a mindennapok gyakorlatában.

## 2. NÉHÁNY ORSZÁG ANTIKORRUPCIÓS GYAKORLATA

Ebben a részben a szemléleti dimenziók szerint mutatjuk be az egyes országok gyakorlatainak főbb jellemző vonásait.

### 2.1. Szabálykövetés-központú megközelítés – Egyesült Királyság

A szabálykövetés-központú megközelítés leginkább Nyugat-Európában terjedt el, ezért is említik úgy a szakirodalomban, mint a nyugat-európai modellt. Ennek a modellnek tipikus képviselőjeként az *Egyesült Királyság* gyakorlatát ismertetjük.

Ebben az országban a törvény szerint a minisztériumok és az állami intézmények felelőssége, hogy kidolgozzák a csalásellenes politikájukat. A csalással kapcsolatban megjegyzendő, hogy több országban, így az Egyesült Királyságban és a nemzetközi gyakorlatban is ezt a fogalmat használják a korrupció helyett. Általános értelmezés szerint a csalás a következő négy tényező megléte esetén áll fenn:

- tényszerűen hamis állítás,
- annak ismerete, hogy az állítás hamis volt, amikor azt kimondták,
- az áldozat a hamis állításra épít, és
- eredményként kár keletkezik.

A csalás elleni politika elősegítésére a kormány több új, csalás elleni feladatkörrel rendelkező intézményt hozott létre. Ilyen intézmény volt a *Csalással Foglalkozó Stratégiai Hivatal* (National Fraud Authority), amelynek az volt a feladata, hogy kidolgozzon egy, a csalások kockázatának csökkentésére és az azok kezelésére tett intézkedések hatásosságának mérésére alkalmas nemzeti stratégiát. A hivatal 2014. március 31-i hatállyal megszűnt.

Továbbá a törvény előírja a *Csalásokról Tájékoztató Nemzeti Központ* (Action Fraud) és a *Nemzeti Csalási Hírszerzési Hivatal* (National Fraud Intelligence Bureau), valamint a *Csalás Elleni Nemzeti Irányító Központ* felállítását is. Az előbbi két hivatal biztosítja a csalás elleni küzdelem megjelenését a társadalom felé, míg az utóbbi funkciója az, hogy a rendőrségen belüli korrupciós tevékenységgel kapcsolatos információkat összegyűjtse és elemezze.

*Közéleti Standardok Bizottsága:* 1994-ben a független, nem kormányzati bizottságot azzal a céllal hozták létre, hogy folyamatosan vizsgálja a közfunkciókat ellátók (miniszterek és tanácsadók, közhivatalnokok; a parlament tagjai; az Európai Parlament angol tagjai; az országos hatáskörű szervek vezetői és alkalmazottai; valamint a helyi hatóságok vezetői és munkatársai) tevékenységét abból a szempontból, hogy megtartják-e a számukra előírt irányítási standardokat. A bizottság tevékenységi körét 1997-ben a politikai pártok finanszírozásának értékelésére is kiterjesztették. A bizottság jelentéseket

készít, és a hiányosságok kiküszöbölésére javaslatokat fogalmaz meg. A parlamenti képviselői botrányokat követően 2009-ben a bizottság helyett a Független Parlamenti Etikai Hatóság (Independent Parliamentary Standards Authority, a továbbiakban: IPSA) jött létre.

*A közérdekű bejelentők támogatása és védelme:* Az angol csalásellenes és antikorrupciós gyakorlatban jelentős szerepet töltenek be a tapasztalt szabálytalanságokkal kapcsolatos közérdekű bejelentések (whistleblowing), amelyek támogatását 1998 óta külön törvény biztosítja. A közérdekű bejelentők védelmét a Public Concern at Work nevű önfinszírozó nem kormányzati szervezet látja el.

A közszektor számos intézménye a csalások ellen alkalmazni kezdte az *integrált stratégiai megközelítést*. A stratégia kialakításának az első lépcsőfoka, hogy az adott intézmény folyamatosan azonosítja és kezeli az esetében lehetséges csalással kapcsolatos kockázatokat. Második lépésben az adott intézmény statisztikai módszerek segítségével rangsorolja a tevékenységi területeit a veszélyeztetettség fokának megfelelően azért, hogy a rendelkezésére álló erőforrásokat a lehető legeredményesebben tudja felhasználni a védekezésben. A kockázatok azonosításának és kezelésüknek egyik szükséges előfeltétele a felelősök kijelölése intézményi szinten, akik hivatottak a stratégia kialakítására és az abban foglaltak megvalósítására. A csalás elleni küzdelem egyik legfontosabb része a hatékony belső ellenőrzés, amelyben a következő két aspektust kell érvényre juttatni:

- a) a meglévő ellenőrzési rendszer folyamatos és rugalmas alkalmazása,
- b) a csalások megelőzésére szolgáló rendszerek kialakításának szükségessége.

Ezt hatékonyan szolgálja a 2010-ben elfogadott vesztegetésről szóló törvény (UK Bribery Act).

Ha a csalást már nem lehetett megelőzni, akkor a hatékony felderítés a megfelelő eszköz. A bejelentés jöhet munkavállalói oldalról olyan személytől, aki munkája során gyanús eseményeket észlel, illetve általánosan a közvélemény oldaláról is. A szervezet létrehozhat úgynevezett „forródrótot”, amely lehet egyszerűen akár egy telefonszám a gyanús esetek jelentésére. A közvélemény számára széles körben ismertté kell tenni mind a telefonszámot, mind azt, hogy milyen típusú bejelentéseket várnak, és biztosítani kell a bejelentők anonimitását. Másik megoldás az interneten keresztüli bejelentési lehetőség, amely a kiértékelést egy formanyomtatvány segítségével teszi hatékonyabbá. Rendszeresen szükséges összegezni és kiértékelni a bejelentések számát, típusát, és hogy milyen eredménnyel zárták az ügyeket.

Gyors és költséghatékony módszer a speciális szoftverek használata. Ezek lehetnek adatösszegeztető, adatbányászó vagy hálózatfeltáró szoftverek.

A csalás felderítése után szükséges a megfelelő kivizsgálás. A csalás mihamarabbi leállítása mellett vizsgálni kell, hogy büntető feljelentéssel zárják-e, vagy pedig szankciókkal sújtsák az elkövetőket. Megfelelő szankciók kiszabása elősegítheti a potenciális elkövetők visszatartását, ezért szükséges azok nyilvánosságra hozatala. A szankció lehet pénzbüntetés vagy áruekbotzás. Az intézmények az elcsalt pénzüsszegek visszaszerzésére is nagy hangsúlyt helyeznek, azonban a polgári jogi eljárás költséges is lehet. Ezért vizsgálni kell, hogy a büntetőeljárás indítása mellett polgári pert is indítsanak.

A csalásellenes küzdelem hatékonyságát növeli, ha az intézmények együttesen lépnek fel. Sok esetben az elkövetők nemcsak egy-egy intézmény ellen követnek el törvénytelen lépéseket, ezért közös veszélyforrást jelentenek. Továbbá a jó gyakorlatok megoszthatók, az információ áramlása gyorsabb, egységesebb fellépési rendszert lehet kialakítani, és az együttműködés elősegítheti az intézmények közötti bizalom növelését.

Az ellenőrzési tevékenységen túlmenően az Egyesült Királyság Számvevőszéke – más állami irányító szervek részvételével – aktív szerepet játszik a közszektor csalás elleni kultúrájának fenntartását szolgáló oktatásban, amely nélkülözhetetlen a csalás és korrupció minden formája elleni küzdelemhez. Ehhez nagymértékben felhasználja a függetlenségéből adódó lehetőségeit és azt a körülményt, hogy jelentései egyaránt eljutnak a parlamenthez és a társadalom széles rétegeihez.

## 2.2. Integritásalapú megközelítés

Hollandia mellett Belgium és Szlovénia korrupcióellenes küzdelmét jellemzi leginkább az integritásalapú megközelítés, ezért a következőkben röviden bemutatjuk az említett utóbbi két ország korrupcióellenes gyakorlatát is.

### 2.2.1. Hollandia

Itt törvényi szinten szabályozták az integritás erősítését a közigazgatásban. Az e célt szolgáló egyik törvény *A közigazgatás feddhetetlensége a döntéshozatalban: az integritási értékelés elősegítése a közigazgatás által* (holland rövidítéssel az úgynevezett BIBOB-törvény, 2003), a másik *A holland köztisztviselőkről szóló törvény* módosítása. Előbbi 2003-ban, utóbbi 2006-ban lépett hatályba.

A BIBOB-törvény célja, hogy elősegítse az engedélyekért és támogatásokért folyó eljárások átvilágítását annak érdekében, hogy a tevékenység megkezdése hordozhat-e kockázatot a bűnelkövetésre. Erre elsősorban a szervezett bűnözés megakadályozása végett volt szükség a közlekedés, a szállodai és éttermi tevékenység, az építőipar és az „éjszakai élet” területén, tekintve, hogy a büntető törvénykönyv nem bizonyult kielégítőnek. A törvény által lehetővé tett adminisztratív intézkedéseket külön indokolta az a körülmény, hogy a regionális és helyi közigazgatási szervek számára nem álltak rendelkezésre az ilyen jellegű információk.

A BIBOB-törvény az állami intézmények és szolgáltatások számára kötelezővé teszi az új eszközök alkalmazását, hogy megakadályozzák a bűnözők hozzáférését az állam által nyújtott lehetőségek kihasználására. A törvény hatálya három területre terjed ki: az engedélyezésre (a törvény által specifikált módon), a támogatások nyújtására, valamint a környezetvédelem és az építőipar területén a kormányzati pályázatok meghirdetésére.<sup>2</sup> Ezekkel kapcsolatban

<sup>2</sup> Részletesebben a törvény hatálya alá tartozó területek:

1. a szesz- és vendéglátóipari engedélyek,
2. a BIBOB-törvény alapján kiadott határozatban felsorolt intézmények,
3. az építési engedélyek,
4. a környezetpolitikai engedélyek,
5. az állami támogatások,
6. a pályázatok,
7. a közösségi közlekedésre és áruszállításra kiadott engedélyek,
8. az építőközösségek,
9. a kivételek az ópium-törvény hatálya alól.

a kérelmezőnek kell bizonyítania, hogy az általa szolgáltatott információk megfelelnek a valóságnak, és a tevékenységből származó jövedelem nem bűncselekményből származik. Ha a hatóság ennek ellenkezőjét találja, a törvény lehetőséget nyújt arra is, hogy a kiadott engedélyeket és támogatásokat visszavonják, amennyiben azokkal kapcsolatban a bűnelkövetés esete áll fenn. A kormányzati szerződések esetén is fennáll ez a lehetőség, ha a szerződésben ezt kikötötték.

Annak megítélésére, hogy a szóban forgó tevékenység bűnelkövetési kockázatot jelent-e, az intézmények az Igazságügyi Minisztériumban működő *BIBOB Hivatalhoz* fordulhatnak, amelynek hozzáférése van a bizalmas információkhoz, beleértve a holland és a külföldi bírósági és rendőrségi adatbázisokat is. A hivatal munkáját speciális, úgynevezett BIBOB-államügyi tevékenység is segíti.

A törvény célszerű és hatékony eszköznek bizonyult a szervezett bűnözés regionális és helyi szintű megelőzése területén:

- az adminisztratív intézkedések hasznosan egészítették ki a büntetőjogi szankciókat: a vizsgált esetek 75%-a veszélyeztetett volt a bűnözés szempontjából;
- elősegítette a köztisztviselők integritásának javítását, és
- a tartományok, az önkormányzatok számára az információszerzés „utolsó mentvárává” vált olyan esetekben, amikor a helyi állami szervek információszerzési lehetőségei már nem bizonyultak elégségesnek.

A törvény működésének hatásáról készített kérdőíves felmérések eredménye azt mutatja, hogy a tartományoknak és a helyi önkormányzatoknak csak 10%-a nyilatkozott úgy, hogy nem kívánja a törvény által nyújtott új lehetőségeket igénybe venni; a tartományok 70%-a, a helyi önkormányzatok közel 40%-a nyilatkozott viszont úgy, hogy élni kíván ezekkel az eszközökkel.

A kulturális és értékorientált integritási megközelítés alkalmazását nagymértékben elősegítette a *holland köztisztviselői törvény 2006. évi módosítása* is. A törvény kötelezően előírta az állami intézmények részére, hogy

- az integritáspolitikát váljon a személyzeti politika állandó részévé;
- minden intézmény rendelkezzen etikai kódexszel;
- az intézmények minden évben legalább egy alkalommal az integritással összefüggő kérdéseket egy demokratikusan kiválasztott testületben tekintsék át;
- az új köztisztviselőknek hivatali esküt kell tenni, és
- az állami intézmények vezető testületei és az alkalmazottak számára kötelező, hogy egyfelől a jó foglalkoztató, másfelől a jó köztisztviselő követelményeit szem előtt tartva járjanak el.

A törvény ilyen irányú módosítása, kibővítése jelentős részben az építőiparral foglalkozó parlamenti vizsgálóbizottság eredményeinek köszönhető, amely 2002-ben a feltárt nagyrányú csalások révén fájdalmas tapasztalatot szolgáltatott arról, hogy milyen fontos kérdés a közszektorban az integritás hiánya.

Hollandiában a *Belügyi és Királysági Kapcsolatok Minisztériuma* (Ministry of Interior and Kingdom Relations) az integritásért (integritáspolitikáért) felelős koordinációt végző intézmény. A holland kormányzati rendszer decentralizált struktúrájában a belügyminisztérium három preventív jellegű funkciót lát el:

- minőségbiztosítás jellegű irányítást végez a jogalkotáson és a jogalkalmazáson (például a köztisztviselői törvényen) keresztül;

- követi és kiértékeli az integritáspolitikák helyzetét a kormányzati tevékenység egészére vonatkozóan, valamint
- elősegíti és támogatja az alkalmazott eszközök fejlesztését, használatát, összegyűjti és megosztja az ismereteket, tapasztalatokat, és kidolgozza a Jó Közigazgatás Kódexét (Code for Good Public Governance).

E funkciók, különösen az utóbbi két funkcióval kapcsolatos feladatok ellátására a minisztérium 2006-ban létrehozta a *Nemzeti Etikai és Integritási Hivatalt* a közszektorban (holland rövidítéssel a továbbiakban: BIOS). A hivatal eleinte a minisztérium Közszektor-irányítási Főosztályának részeként működött, 2009-től pedig intézményi szempontból függetlenné vált, és a politikai szférától távol, a holland Munkaügyi Tanácsadó Alapítvány (CAOP) keretében működik. A BIOS tevékenységének fókuszában a represszió helyett a prevenció áll, azzal a küldetéssel, hogy elősegítse minden kormányzati intézmény számára a saját integritási politika kidolgozását és megvalósítását.<sup>3</sup> Így fő feladatai a következők:

- az integritás és integritási politikák elősegítése és támogatása;
- a politikák és eszközök fejlesztése (például kockázatelemzés);
- a korrupció elleni küzdelem területén felhalmozódott ismeretanyag (például legjobb gyakorlatok) összegyűjtése;
- ezen ismeretanyag kicserélésének és közzétételének elősegítése, és
- új ismeretek előállítása.

A BIOS néhány, elsősorban a közérdekű bejelentőkkel kapcsolatos feladata 2016-ban átkerült a Holland Bejelentővédelmi Hatósághoz, amely a „bejelentők házáként” ismeretes.

A hivatal számára az integritáspolitikák hatóköre bővítésének feladata nemcsak a törvények, jogszabályok, eljárások végzését érinti, hanem ezzel egyenlő fontosságú – vagy talán fontosabb – egy olyan nyitott kultúra megteremtésének az elősegítése, amely erősíti a vezetők és köztisztviselők erkölcsi magatartását oktatás és képzés segítségével. Következésképpen a hivatal célja egy olyan széles értelemzett integritáspolitikák kialakítása az állami intézményekben, amelyben az alkalmazott különböző intézkedések egy integrált és kiegyensúlyozott rendszert képeznek.

A holland integritási intézményrendszerben kiemelkedő szerepet tölt be az *Amszterdami Önkormányzat Integritási Hivatala*, amely a lakosság, a vállalkozók és a látogatók számára is nyújt szolgáltatásokat az integritás megsértése esetén. Az eseteket kivizsgálják, aminek eredményéről jelentésben tájékoztatják a bejelentőt. A jelentést a bejelentő hozhatja nyilvánosságra, amennyiben szándékában áll, de a hivatal nem. A hivatal tevékenységi körébe tartozik a képzések szervezése is az önkormányzati vezetők számára, valamint – megbízás alapján – szakértői, jogi tanácsadást és kockázatelemzést is végeznek.

Végül, a korrupció elleni küzdelemben kiemeljük a rendőrség, különösen a *Holland Nemzeti Rendőrség Speciális Nyomozati Hivatalának* tevékenységét. A hivatal független intézmény, és feladata azoknak a korrupciós eseteknek a felderítése, amelyekben a közhivatalnokok érintettek. (A rendőrségen belüli hasonló vizsgálatok elvégzése más belső vizsgálatok hatáskörébe tartozik.) A 120 fős hivatalból 90 fő nyomozóként dolgozik, szoros együttműködésben más nyomozati szervekkel.

<sup>3</sup> Az integritás megsértésének, a specifikus kötelezettségszegéseknek a kivizsgálása nem tartozik a hivatal feladatkörébe.



A rendőrség szóban forgó szervezeti egysége a legsúlyosabb bűncselekmények felderítésével foglalkozik. A korrupciós esetek felderítése során mérlegelik, hogy melyek azok a tevékenységek, pozíciók, amelyek leginkább kitéttek a hatalommal való visszaélés szempontjából. A hivatal tapasztalata szerint a közhatalommal bíró tevékenységek, pozíciók a legsebezhetőbbek a korrupció tekintetében.

### 2.2.2. Belgium

A Belgium részeként működő Flamand Kormány szervezeteiben is megindult a közigazgatás nagymértékű átalakítása, amely 13 területen hozott szerkezeti változást. Ennek érdekében, hogy a reform elérje a célját, a kormány létrehozta az *Integritási Ügyek Koordinátorának* feladatkörét, és az integritással kapcsolatos tevékenység a Virtuális Integritás Irodában (Virtueel Bureau Integriteit) összpontosul. A koordinátornak az a feladata, hogy levezényelje az integritásirányítási politika beillesztését és elfogadását a közigazgatás rendszerébe.

A koordinátor által indított projektek a képzésre, a csalások felderítésére, a veszélyeztetett funkciók (területek) azonosítására és integritási terv kidolgozására szolgáltak. A koordinátor feladatait szoros partnerségben végzi a flamand kormány Belső Ellenőrzési Hivatalával az etikai és integritási terület erős és gyenge pontjainak elemzése érdekében; együttműködik a Flamand Ombudsmannel a közérdekű bejelentők vonatkozásában és a Közigazgatási Személyzeti Ügynökséggel.

A koordinátor és az iroda tevékenységének eredménye egyértelműen pozitívnak bizonyult. Javultak az állami intézmények közötti kapcsolatok, intenzívebbé vált a megtett intézkedésekkel kapcsolatos információcseré, a flamand kormány nagyszámú munkatételeket és képzést szervezett, több kormányintézményben elkezdődött a korrupciós kockázatok elemzése, és megnőtt az érvényben lévő etikai kódexek száma, többek között etikai kódex készült a miniszteri kabinetek tisztviselői számára, továbbá az integritási eszközökkel foglalkozó számos kézikönyv publikálására került sor.

### 2.2.3. Szlovénia

Szlovéniában a korrupciómegelőzési tevékenység egyik pillérét a *Korrupciómegelőzési Bizottság* (Commission for the Prevention of Corruption, a továbbiakban: CPC) működése, másik pillérét az intézményi integritási tervek kidolgozása alkotja.

A CPC-t a 2010-ben elfogadott integritási és korrupciómegelőzési törvénnyel hozták létre oly módon, hogy jelentősen kibővítették az előző, hasonló céllal 2012-től működő kormányhivatal feladatkörét, növelték a függetlenségét, és jobban szabályozták a vezetők kinevezését. A törvény 2011. évi módosítása lehetővé tette azt is, hogy a CPC vizsgálhassa az üzleti szférára vonatkozó pénzügyi dokumentumokat, és eljárjon az összeférhetlenségi esetekben.

Jóllehet a CPC nem minősül nyomozóhatóságnak, de széles hatáskörrel rendelkezik a pénzügyi és más dokumentumok vizsgálatára, a személyek és intézményi képviselők meghallgatására, a különböző szervezetektől (a pénzmossal foglalkozó hivataltól, az adó-

hivataltól stb.) információkat kérhet és szankciót is kiszabhat. A CPC feladatai részletesebben a következők:

- irányítja eljárásilag a vizsgálatot a korrupciós, az érdekütközés és az illegális lobbitevékenység megállapítása érdekében,
- védelmet nyújt a bejelentőknek,
- monitorozza a magas beosztású állami hivatalnokok anyagi helyzetének alakulását vagyonebevallásaik alapján,
- vezeti a lobbisták központi nyilvántartását,
- elfogadja és koordinálja a Nemzeti Antikorrupciós Akciótervek megvalósítását,
- elősegíti az állami és magánintézmények integritásterveinek fejlesztését,
- kezdeményezi és megvalósítja a különböző, korrupciót megelőző intézkedéseket (figyelemfelhívás, képzés, oktatás stb.), és
- tájékoztató intézményként működik a nemzetközi antikorrupciós együttműködések és intézmények számára.

A CPC független intézmény, nincs alárendelve állami szervezeteknek. Elnökét (6 évre), alelnökeit (5 évre) a köztársasági elnök nevezi ki. Magas szintű véleményező bizottság vizsgálja meg a jelöltek szakmai és integritási alkalmasságát, amelynek tagjait a kormány, a parlament, a nem kormányzati szervezetek, a Független Bírói Tanács és a Közhivatalnokok Független Tanácsa delegálja.

A CPC éves költségvetését a parlament hagyja jóvá, felhasználásáról a Bizottság határoz. Döntéshozó testületét az elnök és két alelnöke alkotja. A CPC munkáját szakmai apparátus segíti, amelynek szervezete titkárságból, vizsgálatokat és felügyeletet végző hivatalból, valamint a közszolgálatok integritásával és a korrupció megelőzésével foglalkozó központból áll.

Szlovéniában az *intézményi integritási tervek* kidolgozását olyan eszköznek tekintik, amely az intézményi működés hiányosságainak tudatosítása, a veszélyeztetettség területeinek feltárása alapján helyreállítja, javítja az intézmények integritását, és így a korrupció megelőzésének stratégiai eszköze. A tervek kidolgozásának törvényi kereteit és gyakorlati jellemzőit a korrupció megelőzéséről szóló, 2004-ben elfogadott törvény alakította ki. A terv céljai konkrétabban: a) az intézményi rendszer veszélyeztetettségének elemzése; b) az olyan kockázati területek értékelése, ahol fennáll a korrupció lehetősége; c) az intézményi rendszer korrupció elleni védettségének növelése; d) a foglalkoztatottak tudatossági szintjének emelése; e) a prevenció folyamatos javítása, és f) a foglalkoztatottak oktatása.

Az integritástervezési folyamat négy fázisban történik: 1. előkészítő fázis; 2. a veszélyeztetett tevékenységek azonosítása; 3. a meglévő védelmet nyújtó mechanizmusok kiértékelése; 4. a korrupcióval szembeni ellenálló képesség növelése.

A Korrupciómegelőzési Bizottság egységes módszertant dolgozott ki a tervezés számára, és folyamatosan követi a tervek megvalósítását. A bizottság irányelvei szerint az első terveket az intézményeknek két év alatt kellett kidolgozniuk, megjegyezve, hogy az erre a célra meghatározott időszak hosszúsága függött az intézmények nagyságától. Ezen időszak alatt az állami intézmények a kidolgozott terveket bemutatták a bizottságnak a végrehajtásra vonatkozó cselekvési programokkal együtt. Az eredményesnek bizonyult integritási terveket és végrehajtásukat az állami intézmények folyamatos tanulási tevékenységnek tekintik. A tervek összeállítása eleinte csak a korrupciós kockázatoknak leginkább kitett területekre fókuszált, majd azokat az intézmények fokozatosan kibővítették, hogy

a tervek minden tevékenységet átfogjanak. Így a tervben elhatározott eredeti „biztonsági” intézkedések körét is folyamatosan értékeli és aktualizálják.

Az integritástervezési gyakorlat mellett a *nemzeti integritási rendszer működésének nyolc oszlopa* – a politikai akarat, a közigazgatási reformok, a „watchdog” intézmények, a parlament, a közérdeklődés, az igazságszolgáltatás, a média és a magánszektor – között a „watchdog” intézmények részeként fontos szerepet játszik a *Szlovén Számvevőszék* is. Tevékenységének kiindulópontját az képezi, hogy az elszámoltathatóságot az átláthatóság függvényének tekinti, és szerepét abban látja, hogy a kormány bevételeinek és kiadásainak ellenőrzésén keresztül hozzájáruljon a jó kormányzás követelményeinek a megvalósulásához, és így elősegítse a fenntartható növekedést.

A számvevőszék e tevékenységében a csalás és korrupció megelőzésére fókuszál, amely akkor lehet eredményes, ha

1. a számvevőszéki jelentések a nyilvánosság számára rendelkezésre állnak;
2. a tett javaslatokat teljeskörűen megvalósítják;
3. az ellenőrzési programok kiválasztása kockázatelemzés alapján történik, és
4. az ellenőrzést a számvevők széles körű képzése alapozza meg.

A *kockázatelemzés* során azonosítják azokat a személyeket és szervezeti egységeket, amelyek nagy valószínűséggel csalást követnek el, azonosítják, illetve feltérképezik a megelőzést és védelmet nyújtó kontrollokat, értékeli azok hatásosságát, és meghatározzák a védekezés lehetőségét azokkal a „maradék” csalási kockázatokkal kapcsolatban, amelyek a nem hatékony, illetve a nem létező kontrollok következtében állnak fenn. A kockázatelemzést a következő négy lépésben végzik el:

1. a kockázati területek azonosítása;
2. a kockázatot jelző indikátorok meghatározása minden kockázatnak kitett területen;
3. az auditprogramok olyan kialakítása, hogy az ellenőrzés képes legyen a kockázatot jelző indikátorok tesztelésére, és
4. a csalás létezésének tényleges megerősítése az alkalmazott indikátorok révén.

## 2.3. Vegyes megközelítési módot alkalmazó országok<sup>4</sup>

### 2.3.1. Szingapúr

Szingapúrban a *Korrump Gyakorlatokat Vizsgáló Hivatal* (Corrupt Practices Investigation Bureau, a továbbiakban: CPIB) 1952-ben független antikorrupciós ügynökségként hozták létre. A hivatal a Miniszterelnöki Hivatalnak közvetlenül alárendelt intézmény, annak vezetője a miniszterelnöknek köteles beszámolni. Feladata a korrupció vizsgálata és megelőzése a köz- és magánszektorban. Ennek érdekében a korrupciós esetekkel kapcsolatos panaszok fogadása és kivizsgálása; a megvesztegetés és a korrupciógyanús helyzetekben a köztisztviselők helytelen eljárásainak a feltárása; valamint a korrupció megelőzése érdekében a közigazgatási gyakorlatok és eljárások ellenőrzése.

<sup>4</sup> Az előző két szemléletet megközelítőleg azonos arányban alkalmazó gyakorlat.

A hivatal tevékenységének jogi alapját a korrupció megelőzéséről szóló törvény teremtette meg. A korrupciós vizsgálatokra kapott felhatalmazás keretében rendelkezik azzal a jogkörrel is, hogy nyomozást indítson minden olyan jelentősebb bűncselekmény esetén, amit a korrupciós vizsgálatok során tártak fel. A hivatal megelőzési tevékenységét oly módon végzi, hogy áttekinti és elemzi a korrupciógyanús állami intézmények munkamódszereit és eljárásait annak érdekében, hogy azonosítsa az adminisztratív eljárások gyenge pontjait, amelyekkel kapcsolatban javaslatokat tesz az intézmények vezetőinek. A korrupció megelőzése céljából a hivatal munkatársai előadások és szemináriumok rendszeres tartásával is segítik a köztisztviselők képzését.

A hivatali tevékenység keretét négy pillér – a hatékony végrehajtás, az antikorrupciós törvények, a bírói döntéshozatal és az adminisztráció – alkotja. E keretet az 1959-ben törvényt függetlenné válás utáni első években alakították ki, működését időnként megújították, például szélesebb jogkört adtak a nyomozóknak. Jelentős előrelépést jelentett a politikai elkötelezettségre való tekintetnélküliség gyakorlatának bevezetése is, ami lehetővé tette, hogy a hivatal akár miniszterek és magas rangú köztisztviselők ellen is eljárást indítson.

### 2.3.2. Lettország

Lettországban a *Korrupció Megelőzésének és Leküzdésének Hivatala* (Corruption Prevention and Combating Bureau, a továbbiakban: KNAB) feladatkörében egyszerre kap helyet a megelőzés, az oktatás és a korrupcióval kapcsolatos kutatás. Tevékenységi köre a korrupciós bűncselekmények nyomozásától a közhivatalnokok ellenőrzésén, a politikai pártok finanszírozásán keresztül a korrupciós kockázatok oktatásáig terjed.

A hivatal korrupciómegelőzési és -felderítési tevékenysége számára rendelkezésre állnak a politikai pártok pénzügyi tevékenységéről szóló beszámolók, amelyeket azzal a céllal elemez, hogy azok összhangban állnak-e a jogszabályokkal. Emellett vizsgálja a társadalomtól érkezett, az összeférhetlenséggel kapcsolatos bejelentéseket is, és indokolt esetben közigazgatási szankciókat állapít meg azon köztisztviselők számára, akik megsértették a közhivatalnokok összeférhetlenségének megelőzéséről szóló törvényt.

A hivatal rendszeres képzési programokat is szervez a közhivatalnokok és a politikai pártok részére az összeférhetlenség, az etikai elvek és a politikai pártok finanszírozása tárgyában. A képzési programok főbb moduljai a következők:

- a) az összeférhetlenségi konfliktusok megelőzése és a köztisztviselők szakmai etikája;
- b) az antikorrupciós tervek kidolgozása és a korrupciós kockázatok kiértékelése, valamint
- c) a korrupció fogalma, formái.

A hivatal feladatai közé tartozott annak a középtávú nemzeti korrupcióellenes programnak a kidolgozása is, amelyet a kormány 2004-ben fogadott el. Jelenleg már a 2015–2020 közötti évekre szóló irányelvek (Guidelines for the Corruption, Prevention and Combating) vannak hatályban. Az általuk meghatározott célok, feladatok és tevékenységek a következők:

- elérni, hogy a közigazgatásban az emberi erőforrásmenedzsment-politikája kiiktassa a korrupciós tevékenységek ösztönzését (például azokon a személyeken keresztül, akik korrupciós veszélynek vannak kitéve);

- létrehozni és javítani a független belső kontrollrendszert a korrupciós veszélyeztetettség csökkentése érdekében (például: az európai uniós támogatások esetében);
- a korrupcióval kapcsolatos elnéző magatartás csökkentése;
- a büntetés elkerülhetlenségének biztosítása azok esetében, akik visszaélnak a hivatali hatalmukkal, és
- a politikai tevékenységben a pénz hatalmának a korlátozása (például a politikai szervezetek átláthatóságának javításával, a társadalmi részvétel növekedésével a politikai döntéshozási folyamatban).

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Global Forum on Public Governance* (2009). Paris, OECD Conference Centre. Elérhető: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1) (A letöltés dátuma: 2018. 09. 19.)
- SCHWEITZER, Hartmut (2005): *Corruption – Its Spread and Decline*. In LAMBSDORFF, Johann Graf – TAUBE, Markus – SCHRAMM, Matthias (eds.): *The New Institutional Economics of Corruption*. New York, Routledge.
- VAN DEN HEUVEL, J. H. J. – HUBERTS, L. W. J. C. (2003): *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht, Lemma.

### Ajánlott irodalom

- BÁGER Gusztáv (2012): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

## ÖNELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. A korrupció elleni szakpolitika fejlődési fázisain belül mi jellemző a keményvonalas szakaszra?
  - a) a probléma elhallgatása
  - b) szigorú (büntető)jogi szabályok és az elkövetők büntetőjogi üldözése
  - c) megelőzésre fókuszáló szabályok meghozatala
  - d) a büntetőjogi szabályok teljes hiánya

*Helyes megoldás: b)*

2. Milyen szóból ered az integritás kifejezés?
  - a) a latin *in-tangere* (érintetlen) szóból
  - b) a latin *in-tangibus* (érintőlegesen) szóból
  - c) az újlatin *integratio* (összeolvadás) szóból
  - d) a görög *integridosz* (átláthatóság) szóból

*Helyes megoldás: a)*

3. Mi nem jellemző a szabályközpontú szemléletre?
  - a) értékekre, alapelvekre épül
  - b) negatív szemlélet
  - c) elfojtás
  - d) szabályokra épül

*Helyes megoldás: a)*

4. Mit értünk integritás alatt a mindennapi gyakorlatban?
  - a) antikorrupciós intézkedések mindennapi alkalmazását
  - b) azt, hogy senki se szegje meg a rá vonatkozó szabályokat
  - c) az általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazását
  - d) a vezető által írásba adott értékek és normák alkalmazását

*Helyes megoldás: c)*

5. Mi nem jellemző a szabályközpontú szemléletre?
  - a) a jogot helyezi a középpontba
  - b) elfojtás
  - c) negatív szemlélet
  - d) a vezetést helyezi a középpontba

*Helyes megoldás: d)*

6. Az alábbiak közül melyik lehet az antikorrupciós megközelítések egyik vizsgált típusa?
- a) alapelveken alapuló, szervezeti rendszerre fókuszáló típus
  - b) kormánytisztviselőkre és hivatásos állományúakra fókuszáló típus
  - c) nemzetközi szervezetekre fókuszáló típus
  - d) alapelvek hiányára és a szervezeti hiányosságokra fókuszáló típus

*Helyes megoldás: a)*

7. Mely antikorrupciós modellhez sorolható az Egyesült Királyság?
- a) értékalapú modellhez
  - b) egyikhez sem
  - c) szabálykövetés-központú modellhez
  - d) integritásalapú modellhez

*Helyes megoldás: c)*

8. Mit értünk whistleblowing alatt?
- a) korrupciós cselekedeteket
  - b) informátorok hálózatának kialakítását
  - c) közérdekű bejelentést
  - d) besúgást

*Helyes megoldás: c)*

9. Mivel foglalkozik a Public Concern at Work nevű szervezet az Egyesült Királyságban?
- a) a munkahelyi konfliktusok kezelésével
  - b) a közérdekű bejelentők támogatásával
  - c) a közérdekű bejelentők elszámoltatásával
  - d) a szakszervezetek közötti koordinációs munkával

*Helyes megoldás: b)*

10. Mely fogalom áll az Egyesült Királyság antikorrupciós tevékenysége középpontjában?
- a) az FCPA
  - b) a kommunikáció
  - c) a korona haszna
  - d) a csalás

*Helyes megoldás: d)*

11. Mely antikorrupciós modellhez sorolható Hollandia?
- a) integritásalapú modellhez
  - b) szabálykövetés-központú modellhez
  - c) büntetőjog-központú modellhez
  - d) egyikhez sem

*Helyes megoldás: a)*



12. Mely országhoz köthető a BIBOB-törvény elfogadása?

- a) Szlovákia
- b) Amerikai Egyesült Államok
- c) Hollandia
- d) Szingapúr

*Helyes megoldás: c)*

13. Mely antikorrupciós modellhez sorolható Szlovénia?

- a) integritásalapú modellhez
- b) szabálykövetés-központú modellhez
- c) büntetőjog-központú modellhez
- d) egyikhez sem

*Helyes megoldás: a)*

## **ÁTFOGÓ KÉRDÉSEK**

Mutassa be az Egyesült Királyság szabálykövetési szemléletű gyakorlatát!

Mutassa be Hollandia integritásalapú gyakorlatának jellemző vonásait!

Jellemezze Belgium és Szlovénia integritásalapú szabályozását!

Milyen antikorrupciós gyakorlat érvényesül Szingapúr és Lettország esetében? Ezeket részletesen mutassa is be!

Ismertesse röviden egy szabadon választott ország antikorrupciós gyakorlatát!

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 61 16

E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

ISBN 978-615-5945-12-0 (PDF)

ISBN 978-615-5945-13-7 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**