

Gondola Csaba – Klotz Péter (szerk.)

Korrupció elleni intézmények és gyakorlatok a környező országokban



KORRUPCIÓ ELLENI
INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK
A KÖRNYEZŐ ORSZÁGOKBAN

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.

Szerzők

Dr. Gondola Csaba
Dr. Handlovits-Rakonczay Ildikó
Mihók Zsolt
Tóth Zoltán Balázs

Szerkesztők

Dr. Gondola Csaba
Dr. Klotz Péter

A kézirat lezárva 2019. szeptember 1.

© Kiadó, 2019
© Szerzők, 2019
© Szerkesztők, 2019

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

ELŐSZÓ	6
KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK	
AUSZTRIÁBAN	8
Bevezető	8
1. Ausztria korrupció elleni fellépése, szakpolitikája	11
2. Ausztria antikorrupciós intézményrendszere	15
3. A korrupció társadalmi megítélése Ausztriában	17
4. Azonosítható kihívások	18
5. Nagyobb korrupciós ügyek	19
6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások	20
7. Összefoglaló	22
KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK	
SZLOVÁKIÁBAN	23
Bevezető	23
1. Szlovákia korrupció elleni fellépése, szakpolitikája	24
2. Szlovákia antikorrupciós intézményrendszere	26
3. A korrupció társadalmi megítélése Szlovákiában	30
4. Azonosítható kihívások	34
5. Nagyobb korrupciós ügyek	36
6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások	38
7. Összefoglaló	39
KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK	
UKRAJNÁBAN	41
Bevezető	41
1. Ukrajna korrupció elleni fellépése, szakpolitikája	44
2. Ukrajna antikorrupciós intézményrendszere	46
3. A korrupció társadalmi megítélése Ukrajnában	48
4. Azonosítható kihívások	50
5. Nagyobb korrupciós ügyek	51
6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások	53
7. Összefoglaló	55

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK	
ROMÁNIÁBAN	56
Bevezető	56
1. Románia korrupció elleni fellépése, szakpolitikája	57
2. Románia antikorrupciós intézményrendszere	59
3. A korrupció társadalmi megítélése Romániában	62
4. Azonosítható kihívások	66
5. Nagyobb korrupciós ügyek	67
6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások	71
7. Összefoglaló	72
KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK	
SZERBIÁBAN	74
Bevezető	74
1. Szerbia korrupció elleni fellépése, szakpolitikája	75
2. Szerbia antikorrupciós intézményrendszere	77
3. A korrupció társadalmi megítélése Szerbiában	80
4. Azonosítható kihívások	83
5. Nagyobb korrupciós ügyek	84
6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások	89
7. Összefoglaló	91
KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK	
HORVÁTORSZÁGBAN	92
Bevezető	92
1. Horvátország korrupció elleni fellépése, szakpolitikája	93
2. Horvátország antikorrupciós intézményrendszere	94
3. A korrupció társadalmi megítélése Horvátországban	97
4. Azonosítható kihívások	99
5. Nagyobb korrupciós ügyek	100
6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások	104
7. Összefoglaló	106

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK	
SZLOVÉNIÁBAN	107
Bevezető	107
1. Szlovénia korrupció elleni fellépése, szakpolitikája	108
2. Szlovénia antikorrupciós intézményrendszere	109
3. A korrupció társadalmi megítélése Szlovéniában	112
4. Azonosítható kihívások	115
5. Nagyobb korrupciós ügyek	116
6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások	120
7. Összefoglaló	121
IRODALOMJEGYZÉK	123

ELŐSZÓ

Különböző országok államszervezetének, közigazgatásának összehasonlítása mindig nagy kihívás elé állította a szakembereket. Olyan rendszereket kell ugyanis összehasonlítani, amelyek – alkalmazkodva a politikai–gazdasági–társadalmi változásokhoz – maguk is dinamikusan, évről évre átalakulnak. További kihívást jelent a szakemberek számára, ha a vizsgált jogintézmények és szervezetek gyakran elszakadnak a mindennapi valóságtól és nem tükrözik vissza a felszín alatt zajló tényleges folyamatokat. Vajon ebben az esetben megelégedhetünk-e a felszín leírásával anélkül, hogy vizsgálnánk a felszín alatt zajló jelenségeket is? Egy-egy ország esetében ezek a komplex folyamatok viszonylag jól követhetők, több ország kapcsán ugyanakkor megnő a veszélye, hogy az összehasonlítást végző szerzők elvesznek a részletekben.

Jelen tanulmánykötetben egy önmagában is komplex feladatra, a korrupció elleni intézmények és gyakorlatok összehasonlító vizsgálatára vállalkoztunk. Akár reménytelen vállalkozásnak is tűnhet, hiszen hogyan lehetne közös nevezőre hozni és bemutatni azokat a szervezeti megoldásokat és működési sajátosságokat, amelyek sok esetben igen mélyen gyökereznek egy-egy ország történelmében és kultúrájában?

Mégis úgy gondoljuk, hogy a korrupció elleni intézmények és gyakorlatok összehasonlító vizsgálata nem lehetetlen, ugyanakkor a hazai antikorrupciós szakpolitika, valamint az integritásirányítási rendszerek fejlesztése szempontjából igen hasznos és előremutató lehet.

Ennek oka, hogy bár az egyes országok államszervezete, közigazgatási rendszerei, valamint politikai–gazdasági–társadalmi rendje igen eltérő, a korrupció elleni fellépés érdekében az elmúlt évtizedekben számos nemzetközi egyezményt fogadtak el, amelyeknek köszönhetően nem csak az egyezményekben részes államok büntetőjogi tényállásainak összehangolására került sor, de megteremtődtek az államok közötti bűnügyi együttműködés és technikai segítségnyújtás jogi keretei is. Ugyancsak fontos fejlemény, hogy a nemzetközi szervezetek, az Európai Unió, valamint a civil társadalom fokozódó szerepvállalásának köszönhetően megváltozott a korrupcióról folytatott társadalmi közbeszéd jellege. Az elmúlt néhány évtized során nyilvánvalóvá vált, hogy a korrupció nem olyan sorscsapás, amely

a piaczgazdaság működésével (is) együtt jár és az állampolgároknak el kell viselniük, hanem olyan káros társadalmi jelenség, amely ellen eredményesen fel lehet és fel is kell lépni. A szabály- és értékalapú eszközök kiegyensúlyozott alkalmazása, vagyis az integritásszemlélet nemzetközi térnyerése pedig megmutatta azt az utat, amelyet a siker és eredmények érdekében követni érdemes.

Jelen tanulmánykötet összeállítása során a Magyarországgal szomszédos országokat állítottuk vizsgálataink középpontjába. A vizsgált hét ország (Ausztria, Szlovákia, Ukrajna, Románia, Szerbia, Horvátország, Szlovénia) politikai–gazdasági–társadalmi rendje igen változatos, mégis mindegyiknek vannak Magyarországhoz igen hasonló vonásai. E közép-kelet-európai térségre jellemző mind az átlagembereket érintő hétköznapi korrupció, mind annak a politikai döntéshozókkal összefüggésbe hozható, nagyszabású változata. További közös pont az európai uniós tagság vagy annak ígérete, illetve a külföldi működőtőke és az európai uniós források beáramlása. E feltételekből ugyanakkor igen változatos antikorrupciós intézményrendszer és gyakorlatok fejlődtek ki, amelyek sok esetben mintaként is szolgáltak más országok számára.

Az egyes országok bemutatására – az összehasonlíthatóság megkönnyítése érdekében – egységes szempontrendszert dolgoztunk ki, amely kiterjed az adott ország korrupció elleni szakpolitikájának, intézményrendszerének bemutatására, a korrupció társadalmi megítélésére, a nagyobb korrupciós ügyekre, valamint az azonosítható kihívásokra. Az egyes országok elemzése során külön kitértünk annak bemutatására, milyen jó és Magyarországon is adaptálható megoldások azonosíthatók a korrupció elleni fellépés vagy az integritásirányítási rendszer továbbfejlesztése során. Az országok teljesítményének összehasonlítását megkönnyítették a korrupció megítélésére és érzékelésére, valamint az országok kormányzására vonatkozó, évente vagy kétévente készülő adatsorok és vizsgálatok.

Reményeink szerint a tanulmánykötet segít megismerni azokat a kihívásokat, amelyekkel a környező országok a korrupciós jelenségek visszaszorítása kapcsán szembesülnek, segít megérteni a vizsgált országok antikorrupciós szakpolitikáinak fejlődését, továbbá hasznos támpontul szolgálhat a magyar szakpolitika továbbfejlesztése, hatékonyságának növelése érdekében.

*dr. Gondola Csaba, dr. Klotz Péter
szerkesztők*

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK AUSZTRIÁBAN

Gondola Csaba – Handlovits-Rakonczay Ildikó

Bevezető

Az Osztrák Köztársaság (a továbbiakban: Ausztria) parlamentáris szövetségi köztársaság, amely 9 szövetségi tartományra (Bundesland) tagozódik. A végrehajtó hatalmat a központi szövetségi kormány és a tartományi kormányok együttesen gyakorolják. Ausztria Európa és egyben a világ egyik legfejlettebb szociális, gazdasági és infrastrukturális rendszerével rendelkező állama. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) Fejlesztési Programja (UNDP) által kialakított emberi fejlődési index¹ alapján Ausztria a 20. legfejlettebb ország, míg a Nemzetközi Valutaalap (a továbbiakban: IMF) adatai szerint GDP-je alapján jelenleg a 14. a rangsorban.² Nyugati szomszédunk 1956-ban csatlakozott az Európa Tanácshoz, 1995 óta tagja az Európai Uniónak, 1997 óta a schengeni térségnek és 1999 óta részese az euróövezetnek. Ezen előbbi nemzetközi együttműködési szervezetben való aktivitását jól mutatja, hogy mindezidáig három főtitkárt és két parlamenti elnököt adott az európai közösségnek. Ausztria szintén tevékenyen részt vesz a nemzetközi közösség antikorrupciós célkitűzéseinek megvalósításában, többek között a bécsi székhelyű Nemzetközi Antikorrupciós Akadémia (IACA) megalapításán, valamint az Európai Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózat (EACN)³ létrehozásának kezdeményezésén keresztül.

A Világbank Ausztriára vonatkozó Kormányzási Mutatói is azt támasztják alá, hogy az ország a kormányzás számos területén kiemelkedő teljesítményt nyújt. Ezt az alábbi, 1. táblázat szemlélteti:

¹ UNDP Human Development Report 2018

² Lásd: IMF Country Report No. 18/272. 2018

³ 2008/852/IB tanácsi határozat

1. táblázat

A Világbank Ausztriára vonatkozó kormányzási mutatói (Worldwide Governance Indicators) 0-tól (legacsonyabb érték) 100-ig (legmagasabb érték) terjedő skálán, százalékosan rangsorolva

	2009	2011	2013	2015	2017
Társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság	94,79	94,84	95,77	94,09	93,60
Politikai stabilitás	91,00	91,47	96,21	90,48	86,19
Kormányzat hatékonysága	93,78	93,36	92,89	90,38	91,83
Jogszabályi környezet minősége	91,87	90,52	91,47	91,35	90,87
Jogbiztonság	96,21	96,71	97,65	96,15	96,15
Korrupciós kontroll	92,82	89,57	91,00	90,87	90,87

Forrás: The Worldwide Governance Indicators 2019

Ausztria eredményeit a Transparency International által készített Korrupció Érzékelési Index (Corruption Perceptions Index – CPI) felmérésben az alábbi, 2. táblázat foglalja össze:

2. táblázat

Ausztria Korrupció Érzékelési Indexe összevetve a környező országok és Magyarország eredményeivel (zárójelben az ország 2018. évi helyezése a listán)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausztria (14)	69	69	72	76	75	75	76
Szlovénia (36)	61	57	58	60	61	61	60
Szlovákia (57)	46	47	50	51	51	50	50
Horvátország (60)	46	48	48	51	49	49	48
Románia (61)	44	43	43	46	48	48	47
Szerbia (87)	39	42	41	40	42	41	39
Ukrajna (120)	26	25	26	27	29	30	32
Magyarország (64)	55	54	54	51	48	45	46

Forrás: Corruption Perceptions Index 2018

Az Európa Tanács 1999-ben hozta létre a Korruptió Elleni Államok Csoportját (a továbbiakban: GRECO) annak monitorozása érdekében, hogy a tagországok mennyiben felelnek meg a vonatkozó egyezményekben lefektetett antikorrupciós standardoknak. Ausztria 2006. december 1-jén csatlakozott a GRECO-hoz, ezért a tagállam első és második körös értékelését a GRECO 2008-ban végezte el. Az értékelés során Ausztria részére 24 ajánlást fogalmaztak meg, amelyek között – egyebek mellett – a korrupciós ügyek kivizsgálásával foglalkozó ügyészi szervezet felállítására, valamint a Belügyminisztérium, a rendőrség és az ügyészség közötti együttműködés megerősítésére tett javaslatot a dokumentum. Az első és második értékelési körben megfogalmazott ajánlások közül Ausztria 12-t teljes mértékben, 7-et pedig részben hajtott végre, míg a fennmaradó 5 ajánlást nem vezette át jogrendszerében. A 2007 és 2011 között lezajlott harmadik értékelési kör a pártfinanszírozás kérdéskörére és a korrupcióról szóló büntetőjogi egyezmény rendelkezéseinek végrehajtására fókuszált. A 2012. január 1-jén kezdődő legutóbbi, negyedik értékelési kör – mint azt a következő fejezetben részletesebben is kifejtjük – az Európa Tanács Korruptióról szóló Büntetőjogi Egyezményének ratifikálására,⁴ a korrupció megelőzése érdekében tett intézkedésekre, valamint a parlamenti képviselők, bírák és ügyészek jogállására fókuszált.

Az Európai Unió szintjén az Európai Bizottság 2011-ben az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz intézett „Korrupció elleni küzdelem” elnevezésű Közleményében⁵ fektette le a rendszeres monitorozás és jelentéskészítés alapjait. A Közlemény létrehozta az EU Antikorrupciós Jelentését⁶ (a továbbiakban: Jelentés), amely összetett elemzési szempontokon keresztül⁷ értékeli az uniós tagállamok korrupciós helyzetét, illetve javaslatokat tesz az egyes szektorális problémák megoldására. A Jelentés szerkezetét tekintve bevezető részre, és az Eurobarometer egyes adatait bemutató, horizontális – azaz közösségi szinten jelentkező problémákkal foglalkozó –, tematikus, továbbá országspecifikus fejezetekre oszlik. Az első és egyben egyetlen Jelentést 2014-ben adta ki az Európai Bizottság, amely jelentős részben támaszkodik⁸ a GRECO korábbi megállapításaira.

A Jelentés Ausztriával foglalkozó része leszögezi, hogy az ország az elmúlt években jelentős lépéseket tett a korrupció elleni küzdelem terén. Mindezek mel-

⁴ Ausztria 2013. szeptember 25-én ratifikálta az Egyezményt.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Fighting Corruption in the EU 2011

⁶ *EU Antikorrupciós Jelentés 2014*

⁷ Többek között politikai dimenzió, intézményrendszer, megelőzési mechanizmusok, alkalmazható represszív rendelkezések, kockázatértékelés.

⁸ *EU Antikorrupciós Jelentés 2014*, 5.

lett a dokumentum megemlíti, hogy a korrupció felkutatásával és kivizsgálásával foglalkozó ügyészség és hatóságok számára megfelelő intézményi, valamint anyagi háttérrel szükséges biztosítani annak érdekében, hogy munkájukat hatékonyan végezhessek.⁹ Az Európai Bizottság megállapítja, hogy a választott képviselők esetében a vagyonyilatkozat-tételi és egyéb pénzügyi ellenőrző mechanizmusok jogszabályi háttere erősítésre, további konkretizálásra szorul. Az Eurobarometer adataira hivatkozva a dokumentum kiemeli, hogy a társadalom kétharmada véli úgy, hogy a korrupció elterjedt Ausztriában, míg a válaszadók egyharmada elfogadhatónak találja a közszolgálati tevékenységekért cserébe nyújtott kisebb mértékű korrupciót (például szívességtétel, ajándék adása).¹⁰ Relatíve magas korrupciós értékeket mutatnak az üzleti szférában végzett felmérések is. Ugyancsak az Eurobarometer adatai szerint a cégvezetők 38%-a gondolja úgy, hogy a korrupció hátráltatja az üzletkötést az országban és 41%-uk szerint problémát jelent a nepotizmus és a klientizmus.¹¹

1. Ausztria korrupció elleni fellépése, szakpolitikája

A különböző szakpolitikák és szakpolitikai célok elérése érdekében létrehozott nemzetközi szervezetek, illetve csoportosulások eredményességét jellemzően nehéz mérni. Ausztria antikorrupciós politikája kapcsán azonban egyértelmű pozitív példaként említhető a GRECO tevékenysége. A korábban említett első két vizsgálati forduló megállapításait követően szövetségi szinten jelentős lépések történtek a korrupció csökkentése és a hatékony jogszabályi keretek felállítása tekintetében. Néhány nagyobb horderejű korrupciós ügy következtében Ausztria további átfogó antikorrupciós intézményi reformot hajtott végre, és a korrupció mint pénzügyi bűncselekmény kiemelt figyelmet kapott a vonatkozó kormányzati stratégiában.¹² Az utóbbi időszakban a rendőrség, valamint az ügyészség szervezetrendszerén belül korrupcióra, illetve gazdasági bűncselekményekre specializálódott egységek jöttek létre, előremutató módon megerősítették a jogrendszert, és a korrupcióról egyre nyíltabban esik szó a közélet kapcsán.¹³

A vesztegetésre, illetve a korrupciós bűncselekményekre vonatkozó legfőbb szabályok az osztrák büntető törvénykönyv (StGB) 304–309. paragrafusaiban kap-

⁹ *EU Antikorrupciós Jelentés Ausztriára vonatkozó melléklete 2014*

¹⁰ *Special Eurobarometer 397 AT 2013*

¹¹ *Flash Eurobarometer 374 AT 2013*

¹² *EU Antikorrupciós Jelentés Ausztriára vonatkozó melléklete 2014, 2.*

¹³ GRECO Vierte Evaluierungsrunde- Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten (2017. február 13.), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b24>, 4. oldal

tak helyet.¹⁴ Ezek felölelik a vesztegetés aktív, illetve passzív formáit, a vesztegetés elfogadását, a jogosulatlan előny felajánlását, illetve elfogadását, a jogosulatlan előny beavatkozás céljából való felajánlását, valamint a tiltott beavatkozást.¹⁵ A modern kor kihívásainak megfelelően az StGB 309. paragrafusa a magánvállalatok esetében fennálló korrupcióról rendelkezik. Ennek a rendelkezésnek az értelmében egy vállalat munkavállalója vagy képviselője üzletkötés alkalmával szintén elkövethet korrupciós bűncselekményt, amennyiben az üzleti megállapodás megkötését vagy valamilyen magatartástól való tartózkodást olyan jogosulatlan előnyhöz köti, amely ellentétben áll az illető foglalkozásából adódó kötelezettségeivel.¹⁶ A jogi személyek által elkövetett korrupciós cselekményekre egyebekben pedig a 2006-ban hatályba lépett vállalati bűncselekményekért való felelősségről szóló törvény (Verbandsverantwortlichkeitsgesetz) rendelkezései irányadók.

Ausztriában a kiemelt korrupciós kitétségnek köszönhetően viszonylag szigorú szabályok vonatkoznak a pártfinanszírozásra is. A vonatkozó jogszabályi hátteret a pártokról szóló törvény (Parteiengesetz, avagy PartG) 6. paragrafusa adja. Amennyiben a párt számára nyújtott adomány összege meghaladja a 3500 eurót, abban az esetben a párt köteles közzétenni a donor nevét, illetve az általa adományozott összeget. Az 50 ezer eurót meghaladó felajánlások tekintetében pedig a párt köteles jelentést intézni az Osztrák Számvevőszékhez, amely ezt követően saját honlapján teszi közzé az adományozás tényét és összegét, továbbá az adományozó nevét és címét. Az egyes pártok nem fogadhatnak el felajánlásokat azoktól a vállalatoktól, amelyekben az osztrák állam tulajdoni részesedése eléri a 25%-ot.

2012-ben az osztrák kormány – döntő részben – a fentebb említett nemzetközi szervezetek által elkészített javaslatok hatására előterjesztett egy büntetőjogi törvénykönyvre irányuló módosító javaslatot, amely parlamenti elfogadását követően 2013-ban lépett hatályba. A módosítás legnagyobb újítása az ajándékozásra vonatkozó szabályok szigorítása volt.¹⁷ Ez alapján egy hivatalos minőségben végzett cselekmény ellentételezéseként nyújtott szívesség vagy nominális értékkel bíró tárgy felajánlása, arra vonatkozó ígéret, vagy annak tényleges átadása jogellenessé vált.¹⁸ Az OECD¹⁹ vizsgálóbizottságának meggyőződése, hogy a 2012-es módosításoknak

¹⁴ Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB)

¹⁵ Bestechlichkeiten, Vorteilsannahme, Vorteilsannahme zur Beeinflussung, Bestechung, Vorteilszuwendung, Verbotene Intervention.

¹⁶ Geschenkannahme und Bestechung von Bediensteten oder Beauftragten.

¹⁷ Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl I. no 61/2012

¹⁸ Az osztrák jog ezt a jelenséget – a horgászatból eredő kifejezéssel – beetetésnek (Anfüttern) nevezi. E szerint a kiszemelt tisztviselőt először kisebb ajándékokkal kötelezik le annak érdekében, hogy aztán könnyebben rákapjon az ígéretes lehetőségre.

¹⁹ OECD – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

jelentős hatása lehet a külföldiek által Ausztriában elkövetett vesztegetések elleni fellépés területén. Ezzel összefüggésben a vizsgálóbizottság által készített jelentés kiemeli, hogy különös fontossággal bír, hogy az osztrák kormány gondoskodjon az eljáró ügyészek megfelelő felkészítéséről, növelje a külföldi entitások által elkövetett gazdasági és korrupciós bűncselekmények miatt kiszabható pénzbírságok mértékét – különös tekintettel arra, hogy azok jelentősen elmaradnak a magán-személyekkel szemben alkalmazható pénzbeli bírságok mértékétől –, valamint érvényesítse az osztrák joghatóságot azon hazai vállalatokkal szemben, amelyek Ausztrián kívül, elsősorban nem osztrák állampolgárok felhasználásával követnek el korrupciós bűncselekményeket.²⁰

A GRECO legutóbbi, 2017-ben kiadott Jelentése három kiemelt jelentőségű területet vont vizsgálat alá: a 2012-es átfogó reformok ellenére további szabályozás szükséges a jogszabálytervezetek átláthatóságának és benyújtásának területén, parlamenti szabályzatot és tényleges, működő és kiszámítható ellenőrző-mechanizmust kell megalkotni annak érdekében, hogy a választott képviselők számára felajánlott ajándékok, előnyök és egyéb juttatások egyértelmű besorolás alá eshessenek, valamint az ügyészek számára részletes magatartási szabályokat szükséges kidolgozni. A törvényjavaslatok benyújtásával kapcsolatban a Jelentés kiemeli – meglehetősen közvetetten kapcsolódva a korrupció kérdésköréhez –, hogy szükséges lenne, hogy a felelős parlamenti bizottságok, valamint a plénum számára átlátható módon, megfelelő felkészülési idő biztosításával nyújtsák be ezeket a dokumentumokat.²¹ A képviselők által elfogadható ajándékok és egyéb értékkel bíró tárgyak tekintetében a GRECO felhívja a figyelmet, hogy nincsenek olyan belső normatív utasítások, illetve eljárásrendek, amelyek ezen eseteket megfelelő módon szabályoznák. A bírák és az ügyészek esetében a főbb megállapítások a magatartási szabályok, továbbá a rendszeres értékelési mechanizmusok kidolgozását taglalják.

A helyenként indokolt és megalapozott kritika mellett azonban szükséges megemlíteni, hogy a Jelentés jelentős része – legalább a 65 oldal fele – egyszerű jogszabályi ismertetést, eljárásrendet, már bevált és jól működő preventív mechanizmusok továbbfejlesztésére tett javaslatokat, illetve általános érvényű elveket tartalmaz. Bár ezen leírások kétségtelenül hozzásegítik az olvasót a teljesebb kép kialakulásához, önmagában ez a tény azt is jelezheti, hogy Ausztria esetében összességében egy fejlett, korrupcióra érzékeny és reziliens társadalomról beszélhetünk, amely adaptív a nemzetközi tapasztalatokra és jó gyakorlatokra, továbbá jellemzően figyelembe veszi a GRECO-hoz és az Európai Unióhoz hasonló nemzetközi szervezetek szakmai megalapozottságú jelentéseit, illetve javaslatait.

²⁰ *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Austria 2012*, 49.

²¹ *Evaluierungsbericht Österreich 2016*, 11.

A kormányzati célkitűzésekkel összhangban az osztrák Szövetségi Közbeszerzési Hatóság (Bundesbeschaffung GmbH, avagy BBG) az utóbbi években komplex, közbeszerzéssel összefüggő integritásnövelési stratégiát alkotott, amely magában foglalja a részletes szervezeti eljárásrend kialakítását, az antikorrupciós szemléletnek a munkafolyamatokba való integrálását, a folyamatos újraértékelést, továbbá a korrupció következményeire való figyelemfelhívást.²² A stratégia kiemelt fontossága abban rejlik, hogy az széles körben rendelkezik a közbeszerzésekkel potenciálisan összefüggő korrupciós esetekről és helyzetekről, az alkalmazandó alapelvekről, valamint az ajándékok és egyéb értékkel bíró tárgyak elfogadhatóságáról. Ezen felül útmutatást ad és követendő eljárásrendet fektet le a korrupciót tapasztaló munkavállalók számára is.

Az országos szintű stratégiaalkotás ellenére nem minden szövetségi tartomány követi a központi antikorrupciós intézkedéseket. Pozitív példaként Bécs városa említhető meg,²³ amely kiemelt figyelmet szentel a figyelemfelkeltésnek, valamint az átláthatóság előmozdításának. Ezen alapelveket a város egy úgynevezett „hotline” fenntartásával, valamint felhasználóbarát kézikönyvek²⁴ megjelentetésével segíti elő.

Hasonlóan a bécsi modellhez, a Központi Ügyészség gazdasági visszaélésekkel és korrupcióval foglalkozó irodája (Wirtschafts- und Korruptionssaatsanwaltschaft) egyik szervezeti egységeként működő Állami Gazdasági és Korrupciós Tanácsadó Hivatal is fenntart egy internetes platformot, amelyen keresztül bármely állampolgár anonim módon jelentheti, amennyiben korrupciót észlel.²⁵ A bejelentések megfelelő védelemmel való ellátása elengedhetetlen, így azok nem visszakereshetők és a további kommunikáció során is védettek. Vélelmezhetően ezeknek az intézkedéseknek is köszönhető, hogy az Európai Unió valamennyi tagországa közül Ausztriában a második legalacsonyabb az az érték, amely a bejelentők védtelenségét hivatott mérni.²⁶

A szövetségi kormány 2018. január 31-én fogadta el Ausztria 2019–2020. évekre szóló Nemzeti Antikorrupciós Stratégiáját.²⁷ A Szövetségi Belügyminisztérium irányításával és koordinálásával, valamint az Alkotmányjogi, Deregulációs és Igazságügyi Minisztérium aktív bevonásával kialakított dokumentum keretét von valamennyi korrupciós cselekmény köré. Az előkészítő folyamatokban kiemelt szerep hárult a civil, valamint az üzleti szféra szereplőire. Az egyes szakpolitikai kérdéseket a Szövetségi Belügyminisztérium részeként működő Szövetségi Korrupciómegelőzési és Korrupció elleni Hivatal (Bundesamt zur

²² OECD Preventing Corruption in Public Procurement 2016

²³ EU Antikorrupciós Jelentés Ausztriára vonatkozó melléklete 2014, 2.

²⁴ FARMER et al. 2011

²⁵ Wirtschafts- und Korruptionssaatsanwaltschaft

²⁶ Special Eurobarometer 397 AT 2013, 109.

²⁷ National Anti-corruption Strategy 2018

Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung – a továbbiakban: BAK) által szervezett 10 fős szakértői panelek tárgyalták meg, amelyeknek összesített anyagai képezték a stratégia alapját.²⁸ A stratégia fő fókuszában az integritáselmélet, valamint annak előmozdítása, a belföldi és a nemzetközi együttműködés, továbbá a köz- és a magánszféra szereplői figyelmének a felhívása áll. A stratégia nyomán kialakítandó akcióterv a prevenciót, valamint a jogérvényesítést helyezi a középpontba.²⁹

2. Ausztria antikorrupciós intézményrendszere

A GRECO az első és második körös értékelésről szóló, 2008. június 13-án kelt jelentésében ajánlasként fogalmazta meg Ausztria számára, hogy tisztázza a Szövetségi Belügyminisztérium egyik osztályaként működő Belső Ügyek Hivatala (Büro für Interne Angelegenheiten – a továbbiakban: BIA) korrupciós esetek vizsgálatában betöltött szerepét és illetékességét, továbbá erősítse meg a BIA központi szerepét a korrupciós ügyekkel kapcsolatos vizsgálatok területén.³⁰ Az ajánlásban foglaltaknak Ausztria a BIA átalakítása révén létrehozott Szövetségi Korrupciómegelőzési és Korrupció elleni Hivatal (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung – BAK) felállításával tett eleget. Az országos hatáskörrel rendelkező, bécsi székhelyű intézmény 2010. január 1-jén kezdte meg működését. A BAK több mint egy tucat korrupciós és hivatali bűncselekmény (például korrupció, vesztegetés, befolyással üzérkedés, hivatali titok megsértése, pénzmosás, hivatali vesztegetés, csalás súlyosabban minősülő esetei) vonatkozásában rendelkezik vizsgálati hatáskörrel. Emellett a korrupció jelenségének elemzése és a korrupció megelőzését célzó intézkedések kidolgozása útján prevenciósi tevékenységet is ellát. Az intézmény együttműködik az Európai Unió illetékes szerveivel, a tagállamok antikorrupciós hatóságaiival, valamint központi kapcsolattartói feladatokat lát el az OLAF-fal,³¹ az Interpollal és az Europollal történő együttműködés területén.

A BAK 2014-ben nyerte el jelenlegi struktúráját. Az intézmény 3 osztályból áll, amelyek közül az egyik a megelőzésért, képzésért és nemzetközi együttműködésért felelős, egy másik pedig a BAK hatáskörébe tartozó korrupciós és hivatali bűncselekmények felderítését végzi. A két osztály munkáját egy humán erőforrás-

²⁸ *Prevention – National Anti-Corruption Strategy 2018*

²⁹ *National Anti-corruption Strategy 2018*

³⁰ [Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht Österreich 2008](#), 58.

³¹ Európai Csalás Elleni Hivatal

kezelésért, IT-támogatás biztosításáért és jogi feladatok ellátásáért felelős harmadik szervezeti egység támogatja. Az intézmény élén az igazgató áll, akit a Szövetségi Alkotmánybíróság, a Szövetségi Közigazgatási Bíróság és a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság elnökének meghallgatását követően a szövetségi belügyminiszter nevez ki 5 éves időtartamra. A BAK igazgatójának az nevezhető ki, aki jogi vagy közgazdasági végzettséggel és legalább 5 éves, a korrupció megelőzése vagy a korrupció elleni küzdelem területén szerzett gyakorlattal rendelkezik és a kinevezését megelőző 3 évben nem volt szövetségi vagy tartományi kormány vagy képviselő-testület tagja.³²

A korrupció elleni küzdelemben kiemelt jelentőségű intézmény az osztrák Korrupcióellenes Ügyészség (Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption – a továbbiakban: WKStA). Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének 36. cikke alapján 2009-ben felállított osztrák Korrupció Elleni Központi Ügyészség (Zentrale Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Korruption – KStA) jogutódjaként, egy átfogó büntetőjogi csomag eredményeként³³ létrejövő központi ügyészség 2011. szeptember 1-jén kezdte meg működését. A WKStA országos illetékességgel jár el a hivatali és korrupciós bűncselekmények, valamint az 5 millió eurót meghaladó összeget érintő gazdasági és pénzügyi bűncselekmények tekintetében. Szintén hatáskörébe tartoznak a társadalombiztosítási csalás minősített esetei, a hitelezők megkárosításának minősített esetei, valamint a részvénytársaságokról szóló törvény, illetve a korlátolt felelősségű társaságokról szóló törvény szerinti bűncselekmények azokban az esetekben, ha a vállalkozások törzstőkéje meghaladja az 5 millió eurót, vagy a foglalkoztatottak száma több mint 2000 fő.³⁴

A szövetségi kormányzati szintű korrupcióellenes törekvéseket 2010 eleje óta a Korrupcióellenes Fórum koordinálja. Az évente négyszer ülésező, magas szintű bizottság tagjait valamennyi illetékes hatóság – köztük különböző szövetségi minisztériumok –, a szövetségi államok, különböző hatóságok – például a Központi Ügyészség gazdasági visszaélésekkel és korrupcióval foglalkozó irodája, a Szövetségi Korrupciómegelőzési és Korrupció elleni Hivatal és a Pénzpiaci Felügyelő Hatóság –, valamint a magánszektor (Kereskedelmi Kamara, Köztisztviselők Szakszervezete, Közjegyzői Kamara, Ügyvédi Kamara) alkotja.³⁵

Az integritás szemléletének erősítése érdekében a Korrupciómegelőzési és Korrupció elleni Hivatal integritásfelelősi hálózatot (Integritätsbeauftragten-Netzwerk – IBN) működtet. A hálózatban a minisztériumokon és központi állami szerveken kívül a tartományi kormányzatok, a nagyobb osztrák városok önkor-

³² [Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung 2019](#)

³³ SICKINGER 2011, 125., 137.

³⁴ [Jogászai hivatások – Ausztria 2013](#)

³⁵ *EU Antikorrupciós Jelentés Ausztriára vonatkozó melléklete* 2014, 3.

mányzatai, a felsőoktatási intézmények, valamint nagyobb állami vállalatok képviseltetik magukat. A hálózat az integritásfelelősök részére képzéseket és szakmai rendezvényeket szervez.

3. A korrupció társadalmi megítélése Ausztriában

Mint arról korábban is szó esett, a korrupcióról szóló Eurobarometer tematikus felmérési adatai alapján 2013-ban az osztrák válaszadók 66%-a értékelte úgy, hogy hazájában a korrupció széles körben elterjedt, míg az állampolgárok 29%-a ritkán tartotta a jelenséget, 5%-a pedig nem válaszolt a kérdésre.³⁶ 2017-re a korrupciót széles körben elterjedtnek tartó válaszadók száma 50%-ra csökkent, és az osztrák állampolgárok 39%-a nyilatkozott úgy, hogy ritkán tartja a jelenséget. A válaszadók 3%-a értékelte úgy, hogy az országban egyáltalán nincs korrupció, 8% pedig nem válaszolt a kérdésre.

A 2013-as tematikus felmérés alapján az osztrák állampolgárok 44%-a számolt be arról, hogy megítélése szerint a megelőző 3 évben a korrupció szintje növekedett az országban, 39%-a szerint nem történt változás, 11%-a szerint pedig a korrupció mértéke csökkenést mutatott. A válaszadók 1%-a nyilatkozott úgy, hogy az országban egyáltalán nincs korrupció, 5%-a pedig nem válaszolt a kérdésre. 2017-ben ugyannerre a kérdésre az osztrák állampolgárok 26%-a válaszolt úgy, hogy nőtt a korrupció, míg 41%-a szerint nem változott, 22%-a szerint pedig csökkent annak mértéke. A válaszadók 3%-a nyilatkozott úgy, hogy országában egyáltalán nincs korrupció, 8%-a pedig nem válaszolt a kérdésre.

A korrupció mértéke tehát az általános társadalmi megítélés szerint csökkent, illetve nem változott az utóbbi években, azonban a mindennapi életben érzékelt korrupció mértéke valamelyest növekedett. Az Eurobarometer azon kérdésére, hogy: „Önt személy szerint érinti-e a korrupció a mindennapi életben?” 2013-ban a válaszadók 14%-a igennel, 83%-a nemmel válaszolt, 3%-a pedig nem nyilatkozott. Ezzel szemben 2017-ben az igenlő választ adók aránya 18%-ra nőtt, a nemleges választ adók aránya 80%-ra csökkent, 2%-a pedig nem nyilatkozott.

Az ország korrupciós helyzetének relatíve rossz társadalmi megítélése ellenére Ausztria esetében általánosságban megállapítható, hogy magas szintű a civil társadalom szervezettsége, illetve, hogy az egyes szervezetek élénk módon vesznek részt a közpolitika alakításában. Az osztrák kormány Nemzeti Antikorrupciós Stratégiájában explicit módon szerepel a civil társadalom közéletben és korrupció-

³⁶ *Special Eurobarometer 397 2013*

ellenes küzdelemben való kiemelt szerepére való hivatkozás. A dokumentum kiemeli továbbá, hogy a társadalom szereplői számára a lehető legnagyobb hozzáférést szükséges biztosítani a korrupció leküzdésének sikeressége érdekében.³⁷ Az egyébként rendre kormánykritikus Transparency International osztrák szervezete egyik összeállításában kifejezetten elismerően szól az osztrák korrupcióellenes jogszabályi környezetről, és azt példamutatónak nevezi.³⁸

4. Azonosítható kihívások

Ausztriában a korrupció az ország viszonylagos gazdasági és társadalmi fejlettsége ellenére továbbra is érzékelhető módon van jelen. A korrupcióval érintett területek elsősorban a politikai és az üzleti elithez kapcsolódnak. A nemzetközi szervezetek által jelzett kritikák következtében a mindenkori osztrák kormány komoly erőfeszítéseket tett a korrupció és a hasonló pénzügyi bűncselekmények visszaszorítása érdekében. A 2009-es és 2010-es botrányokat követően az osztrák kormány megalkotta korrupcióellenes stratégiáját, amely széles körű intézményi és jogszabályi reformot vázolt fel. Ennek megfelelően 2012-ben átfogó jogszabályi változtatásokra került sor, amely integráltabban működő hivatalokat hozott létre, új büntetőtényállást vezetett be az osztrák büntető törvénykönyvbe, és korrupcióellenes alapelveket határozott meg. E folyamatokat a nemzetközi partnerek és szervezetek szinte kivétel nélkül üdvözlötték. Mindemellett kifogásaik alapján további részletszabályok kidolgozására, ellenőrzési mechanizmusok kialakítására, illetve magatartási szabályok megalkotására van szükség annak érdekében, hogy a jogszabályok által biztosított korrupcióellenes intézkedéscsomag ténylegesen elérje a kívánt hatást.

Tekintettel a 2012-es jogszabályi változások átfogó jellegére megállapítható, hogy az osztrák kormány a közeljövőben nem kezdeményez további lényegi módosításokat. Ennek következtében a szövetségi, valamint a tartományi kormányzati szereplők legfőbb feladata az, hogy az állampolgárok által is észlelhető módon növeljék a korrupció elleni küzdelem hatékonyságát, illetve a lehető legnagyobb mértékben használják ki az adott jogszabályi keretekben rejlő mozgásteret. Emellett a korrupcióval érintett ügyek – különös tekintettel a külföldiek által elkövetett bűncselekményekre – számát, illetve az eljárások gyorsaságát, hatékonyságát is javítani szükséges.

³⁷ *National Anti-corruption Strategy 2018*

³⁸ *Countdown to Impunity – Corruption Related Statutes of Limitation in the EU 2016*

5. Nagyobb korrupciós ügyek

A politikával összefüggésben tapasztalt korrupcióról szóló közelmúltbeli egyeztetések középpontjában a magas rangú politikai tisztségviselők (állítólagos) megvesztegetése, valamint az illegális pártfinanszírozás állt. A politikai pártok illegális finanszírozásával kapcsolatos számos ügy – például a pártjának nyújtott anyagi támogatásért cserébe gyakorolt politikai befolyásból származó jogalap nélküli gazdagodásban bűnösnek talált jeles választott hivatalos személy ügye – kapcsán megfogalmazott bírálatok nyomán egy sor reformintézkedés született.³⁹ Az OECD vizsgálóbizottsága ennek ellenére azon fenntartásának adott hangot, hogy annak ellenére, hogy az országban 1999 májusa óta van hatályban az OECD Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezménye, a jelentés elkészítéséig egyetlen külföldi állampolgár által elkövetett vesztegetési ügy sem került bírósági szakaszba, amely különösen amiatt adhat okot aggodalomra, hogy az osztrák vállalatok széles körű nemzetközi kereskedelmi gyakorlatot folytatnak és tipikusan a nemzetközi jellegű szektorokban vannak jelen. Mindazonáltal a vizsgálóbizottság üdvözlöi, hogy közel egy tucat korrupciógyanús eset áll vizsgálat alatt.⁴⁰

A konkrét korrupciós ügyek tekintetében Ausztriában a 2009-es, valamint a 2010-es év bizonyult a legmozgalmasabbnak. 2010 nyarán a Sunday Times két riportere magát egy fiktív cég lobbistáinak kiadva az Európai Parlament 60 képviselőjét kereste meg. Az álllobbisták megkeresésére 14 képviselő válaszolt, 3 képviselő pedig konkrét lépéseket is tett az uniós jogalkotási folyamat lobbisták érdekeinek megfelelő befolyásolása érdekében. A 3 érintett parlamenti képviselő egyike Ernst Strasser, az Osztrák Néppárt tagja, egykori belügyminiszter volt, aki több alkalommal is találkozott az álllobbistákkal és 100 ezer eurót kért azért, hogy a befektetővédelmi törvényhez egy, a lobbisták számára kedvező módosító indítványt terjesszenek be. Strasser álllobbistákkal folytatott egyeztetéseiről rejtett kamerás felvételek készültek, amelyeket a Sunday Times nyilvánosságra hozott.

Ernst Strasser ezt követően – 2011. március 20-án – lemondott képviselői mandátumáról. A politikust 15 hónap nyomozás, 10 lakásban és irodában végzett házkutatás, 25 dokumentum lefoglalása és 90 tanú meghallgatása után 2012. augusztus 9-én az ügyészség korrupcióval vádolta meg. A cselekmény jogi megítélése szempontjából a pénzmozgás hiánya nem bírt relevanciával. A maximálisan kiszabható büntetési tétel – figyelemmel a szóban forgó összegre és az illető funkciójára – a vonatkozó jogszabályok alapján 7 év volt. Az elsőfokú eljárás a Bécsi Tartományi Büntetőbíróságon 2012. november 26-án kezdődött meg. Strasser az eljárás során

³⁹ *EU Antikorrupciós Jelentés Ausztriára vonatkozó melléklete* 2014, 4.

⁴⁰ *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Austria* 2012, 14.

azzal védekezett, hogy külföldi titkosszolgálatok tevékenységét gyanította a háttérben és azért működött együtt a lobbistákkal, hogy megbízóik kilétét felderítse.⁴¹ A bíróság a vádlott EP-képviselői jogállását súlyosbító, büntetlen előéletét pedig enyhítő körülményként értékelte, és az osztrák EP-képviselőt 2013. január 14-én, első fokon – a házi őrizet alkalmazásának korlátozása mellett – 4 év letöltendő börtönbüntetésre ítélte.⁴² Az ítélet ellen a politikus jogi képviselője fellebbezést nyújtott be. A fellebbezést elbíró Legfelsőbb Bíróság megsemmisítette az ítéletet és 2013 novemberében új eljárásra utasította az elsőfokú bíróságot.

A Legfelsőbb Bíróság döntése értelmében a 2010-ben hatályos és érvényes osztrák jogszabályok szerint csak abban az esetben számított büntethetőnek egy politikus, ha hivatalával összefüggésben valamely konkrét cselekedetért vagy cselekvéstől való tartózkodásáért fogadott el előnyt. A bíróság indokolásában kifejtette, hogy nem látja kellőképpen alátámasztottnak azt, hogy a képviselő valamely meghatározott uniós jogszabály tartalmának befolyásolásáért kérte a 100 ezer eurót. Az elsőfokú bíróság a megismételt eljárásban az érintett jogszabályokat megjelölve 3 és fél év szabadságvesztésre ítélte Strassert, amely később újra a legfőbb bírói fórum elé került. A Legfelsőbb Bíróság 2014. március 13-án kelt jogerős ítéletében 3 év letöltendő szabadságvesztésre enyhítette Strasser büntetését.⁴³ Részben az ügy nyomán 2013. január 1-től az osztrák büntető törvénykönyv úgy módosult, hogy a korrupció tényállásának megállapításához már annak bizonyítása is elegendő, hogy egy politikus pénzért befolyásolható.

Az osztrák kormány által foganatosított intézkedésekkel párhuzamosan az Európai Parlamentben is heves vita bontakozott ki a képviselők és a lobbisták kapcsolattartásának átláthatóságáról, amelynek eredményeként szigorítottak az Európai Parlament magatartási kódexén.

6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások

Mint azt a korábbiakban említettük, a WKStA 2013 tavaszán internetalapú közérdekű bejelentői rendszert hozott létre „Business Keeper Monitoring System” (BKMS) néven, amely – a 2013. március 20-tól zajló próbaüzem után – 2016. január 1. napján kezdte meg tényleges működését. A 24 órában működő online rendszer útján korrupciós és gazdasági bűncselekmények, társadalombiztosítási csalás, pénzügyi

⁴¹ ZAUNBAUER 2014

⁴² SEEH–WEISER 2013

⁴³ SEEH 2014

bűncselekmények, számviteli és tőkepiaci bűncselekmények, valamint pénzmosás bejelentésére van lehetőség.⁴⁴ A rendszer anonim, mégis kétoldalú kommunikációt tesz lehetővé a bejelentő és a WKStA munkatársai között. A Szövetségi Igazságügyi Minisztérium és a WKStA honlapján keresztül elérhető felületen egy általános tájékoztató elolvasását és egy véletlenszám-generátor által megküldött alfanumerikus kód megadását követően tehető meg a bejelentés, amelynek során a rendelkezésre álló kategóriákból (például korrupciós bűncselekmény, társadalombiztosítási csalás, számviteli és tőkepiaci bűncselekmények) előbb ki kell választani a bejelentés tárgykörét, majd pedig legördülő menü segítségével válaszolni az azzal kapcsolatos (opcionális vagy kötelezően megválaszolendő) kérdésekre.

A bejelentő emellett 4096 karakteres maximális terjedelemben saját szavaival is megfogalmazhatja bejelentése tárgyát és ahhoz legfeljebb 2 megabájt terjedelemben bizonyítékokat is csatolhat. A bejelentő eldöntheti, hogy bejelentését személyes adatainak megadása mellett, vagy anonim módon teszi meg. A bejelentés elkészítését követően a bejelentőnek meg kell adnia egy szabadon választott felhasználónevet és jelszót, valamint egy jelszó-ementet, amelyek alapján a rendszer automatikusan létrehoz számára egy védett, privát postafiókot. A fiókon keresztül a felhasználó havi rendszerességgel tájékoztatást kap a bejelentés kivizsgálásának állásáról, valamint válaszolhat a WKStA bejelentéssel kapcsolatos kérdéseire, megkereséseire. A bejelentők IP-címét és metaadatait a rendszerben nem tárolják. A beérkező üzenetek feldolgozására – az erre a célra kijelölt 4 ügyész valamelyikének felügyelete mellett – automatikus ügyelosztás útján kerül sor. A rendszerben minden munkamenet dokumentált, ám papíralapú irat csak akkor készül, ha a bejelentés alapján bűncselekmény elkövetésének gyanúja áll fenn.

A feldolgozott bejelentéseket a „négy szem elvének” érvényesülése érdekében – felülvizsgálat céljából – egy másik tisztviselő részére is átadják. Ha a bejelentés alapján további vizsgálat nélkül is megállapítható, hogy a bejelentéssel érintett cselekmény nem bűncselekmény, akkor a WKStA az eljárást lezárja. Ha a bejelentés alapján olyan pénzügyi bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel, amely nem a WKStA hatáskörébe tartozik, az ügyészség továbbítja a bejelentést a Szövetségi Pénzügyminisztériumnak, és a bejelentés tartalmának erre tekintettel történő konkretizálására hívja fel a bejelentőt. Ha a bejelentés alapján a WKStA hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel, akkor az ügyészség további kérdéseket tesz fel a bejelentőnek az anonim, privát postafiókon keresztül. Ha a bejelentővel folytatott kommunikáció ellenére nem állapítható meg a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja, a WKStA ennek tényéről tájékoztatást ad.

⁴⁴ *Information über die Errichtung eines Hinweisgebersystems (BKMS System) bei der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption 2013*

Ha a további kommunikáció alapján a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja fennáll, akkor a WKStA nyomozást indít a bejelentéssel érintett ügyben.

A BKMS-en keresztül 2016. július 31-ig 4077 db bejelentés megtételére került sor, amelyek 25,56%-a korrupciós cselekményeket, 21,63%-a gazdasági bűncselekményeket, 15,67%-a társadalombiztosítási csalást, 27,84%-a pénzügyi bűncselekményeket, 1,2%-a számviteli és tőkepiaci bűncselekményeket, 6,11%-a pedig egyéb cselekményeket érintett. Az összes bejelentett cselekmény 47,19%-a tartozott a WKStA hatáskörébe.⁴⁵ A rendszerben rögzített bejelentések alapján 2017. december 31-ig 599 esetben indult eljárás, amelynek nyomán 32 esetben vádat emeltek, 78 esetben pedig további vizsgálatot rendeltek el, amelynek nyomán újabb 13 esetben került sor vádemelésre. Az összes vádemeléssel érintett ügy közül 19 esetben a bűnösség megállapítására, 6 esetben felmentésre került sor, míg 12 esetben az eljárás egyéb módon végződött.⁴⁶

7. Összefoglaló

Ausztria kapcsán a legutóbbi GRECO-jelentés tartalmi részeit elemezve megalapozottan jelenthető ki, hogy a számos értékes megállapítás mellett olyan részletek bemutatásába bocsátkozik, amelyek elsősorban a már jól működő intézmények továbbfejlesztésére irányulnak. Ez a tény arra engedhet következtetni, hogy az osztrák társadalom és jogrendszer összességében érzékeny a korrupció jelenségére és aktív módon lép fel ellene. A mindenkori osztrák kormány emellett jellemzően pozitív hozzáállást tanúsít a helyenként kritikus vizsgálóbizottságok megállapításai tekintetében is. Mindezek mellett kiemelendő, hogy az Eurobarometer vonatkozó statisztikáiból egyértelműen kitűnik, hogy a civil társadalom, a sajtó, valamint az üzleti világ továbbra is súlyos problémákat érzékel a korrupció elterjedtségével kapcsolatban.

Ausztriában a nagyobb visszaélésekkel összefüggő ügyek mobilizálóan hatottak és felhívták a társadalom figyelmét a korrupció visszásságaira, amely veszélybe sodorja az állam demokratikus működését, valamint a jogállamiság érvényesülését. Ennek a korrupcióellenes polgári igénynek a leképződése tükröződik a civil társadalom fokozatos aktivizálódásában, illetve a polgári kezdeményezések számának növekedésében.

⁴⁵ *Das BKMS – Hinweisgebersystem 2016*

⁴⁶ *Nationale Antikorruptionsstrategie_2018*

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK SZLOVÁKIÁBAN

Tóth Zoltán Balázs

Bevezető

Szlovákiában – hasonlóan több közép- és keleti-európai országhoz – a korrupció mélyen beágyazott jelenségként volt leírható az 1990-es években, amely az állam működését éppúgy meghatározta, mint a mindennapokat. Az Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamat javított a korrupcióellenes intézkedések minőségén, mindazonáltal 2006-tól, Robert Fico első miniszterelnökségének idejétől kezdődően a lendület alábbhagyott. Sérült az állam működésének átláthatósága, a napvilágra került nagyobb volumenű korrupciós ügyek következmények nélkül maradtak, mi több, Štefan Harabin egykori igazságügyi miniszter 2008-ban „fasiszta szervezetnek” nevezte a különleges korrupcióellenes bíróságot.⁴⁷

3. táblázat

A Világbank Szlovákiára vonatkozó Kormányzási Mutatói (Worldwide Governance Indicators) 0-tól (legalacsonyabb érték) 100-ig (legmagasabb érték) terjedő skálán, százalékosan rangsorolva

	2009	2011	2013	2015	2017
Társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság	72,99	76,06	76,53	76,35	75,86
Politikai stabilitás	79,62	81,04	89,10	74,76	76,19
Kormányzat hatékonysága	76,08	75,83	73,93	75,00	75,00
Jogszabályi környezet minősége	81,34	80,09	78,67	75,00	76,44
Jogbiztonság	65,40	67,61	64,79	69,23	71,63
Korrupciós kontroll	65,55	64,93	60,66	62,50	62,50

Forrás: The Worldwide Governance Indicators 2019

⁴⁷ Talking of virtue, counting the spoons 2008

Dacára annak, hogy a korrupcióellenes intézkedésekkel kapcsolatos vélekedések erőteljes hullámváltást mutattak az elmúlt 15 évben, az Európai Unió, illetve egyéb nemzetközi szervezetek nyomására Szlovákia kénytelen volt kiemelten foglalkozni a területtel. A korrupcióellenes intézkedések hatékonyságára mindazonáltal rányomta a bélyegét az a tény, hogy a kormányzat időszakosan e témát nem kezelte prioritásként, ennél fogva több mint tíz évvel az Európai Unióhoz való csatlakozása után is még súlyos hiányosságokat tárnak fel a vizsgálatok Szlovákia esetében.

1. Szlovákia korrupció elleni fellépése, szakpolitikája

A korrupció visszaszorítására tett intézkedések a belföldi reformtörekvések, illetve hangsúlyosan az Európai Unió és egyéb nemzetközi szervezetek elvárásai alapján körvonalazódnak. Amennyiben az adott politikai kurzus nem prioritásként tartja számon a korrupcióellenes intézkedéseket, úgy a nemzetközi szervezetek technikai ajánlásai és jelentései biztosítják az intézkedések folytatóságát.

Az Európai Unió tagállamaként Szlovákiának akár a csatlakozási folyamat alatt, akár taggá válása után objektív elvárásokhoz kellett igazodnia. Bár az Európai Unió korrupcióellenes harca közel sem mondható következetesnek – lásd a kétévenkénti megjelenésre szánt Európai Antikorrupciós Jelentés megfeneklését – mégis górcső alá veszi az egyes tagországokat és ajánlásokat fogalmaz meg számukra. Nincs ez másképpen Szlovákia esetében sem, ráadásul azzal, hogy az eurózóna tagja, még szorosabb ellenőrzés mellett működik. Szlovákia, összhangban az uniós elvárásokkal, hatályba léptette a 2017-es Nemzeti Reform Programot, illetve a 2017-es Stabilitási Programot, amelyeknek célja a makrogazdasági mutatók javítása volt. Jóllehet az Európai Bizottság elismerően nyilatkozott az adócsalás és adóelkerülés mértékének csökkenéséről, mégis a közigazgatásban tapasztalható korrupció továbbra is meghatározó maradt. Hiányoznak a kontroll-, illetve a korrupcióellenes szabályok kikényszerítését elősegítő mechanizmusok, és ezek legfőképpen a közbeszerzések kapcsán mutatkoznak meg. További gondot jelent a jogszabályi környezet gyakori változása, amely megnehezíti a jogkövető magatartás kialakulását. Az igazságszolgáltatási ág függetlenségének megteremtése szintén olyan pont, amely 2017-ben is kihívások elé állította az országot.⁴⁸

Az Európai Unió túlmenően olyan nemzetközi szervezeteket érdemes megemlíteni a korrupcióellenes intézkedések kapcsán, mint az ENSZ, az Európa

⁴⁸ A megállapításokat az alábbi dokumentumból emelték át: *Recommendation for the Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Slovakia and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Slovakia 2017.*

Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (Group of States against Corruption – GRECO), az Európa Tanács Igazságszolgáltatás Hatékonyságával Foglalkozó Európai Bizottsága (European Commission for the Efficiency of Justice – a továbbiakban: CEPEJ), az Európa Tanács Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Szakértői Bizottsága (Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism – a továbbiakban: Moneyval), a Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force – a továbbiakban: FATF), illetve a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership – a továbbiakban: OGP).

Az ENSZ Korrupció Elleni Egyezménye 2005. december 14-én lépett hatályba, míg Szlovákiában a ratifikációt követően 2006. július 1-jével. Mivel az ország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, a 2000-es évek elején számos korrupcióellenes intézkedés és intézmény látott napvilágot, amely összhangban volt a nemzetközi szereplők elvárásaival.

A GRECO folyamatos megfigyelés alatt tartja a szlovák korrupcióellenes intézkedéseket. A Negyedik Körös Értékelő Jelentést 2013-ban a GRECO 61. plenáris ülésén fogadták el, amelyet 2015-ben a Negyedik Körös Előrehaladási Jelentés követett. A GRECO álláspontja értelmében a Szlovákia számára megfogalmazott ajánlásokat mindössze részben vagy egyáltalán nem ültették át, ennél fogva román és német szakértők bevonásával megszületett a negyedik körös értékeléshez tartozó második jelentés, amely az addigi teljesítéseket volt hivatott vizsgálni.⁴⁹ A jelentés megemlíti, hogy a korrupcióellenes intézkedések a 2016-os választással megakadtak, ugyanis az előző ciklusban tevékenykedő munkacsoportot feloszlatták, és az új tagokból alakuló csoportot a megváltozott parlamenti erőviszonyoknak megfelelően állították fel.⁵⁰ A szervezettel való jó kapcsolatok ápolása érdekében Szlovákia 2017-ben 20 ezer eurót ajánlott fel a GRECO minél hatékonyabb munkavégzése érdekében.⁵¹

A CEPEJ égisze alatt fut a szlovák igazságszolgáltatási rendszerének hatékonyságát és minőségét erősítő program. A CEPEJ eszközeivel és módszertanával operáló program a szervezet ajánlásaira és szakértőinek tudására alapozva formálja a szlovák igazságszolgáltatási rendszert, amelyet Szlovákia finanszírozása mellett

⁴⁹ Az eljárás érdekessége, hogy úgy delegáltak Romániából szakértőt, hogy az országot szigorú nyomkövetési eljárás alá vonták, és első ízben itt alkalmazták a 34-es szabályt, amely ad hoc jelentések elkészítését teszi lehetővé. Ezek a jelentések akkor készülnek el, amikor az Európa Tanács korrupcióellenes standardjai súlyosan sérülhetnek – és 2018 áprilisában publikálták is az első ilyen jelentést az igazságügyi ágat érintő jogszabályváltozások okán.

⁵⁰ A jelentés a parlamenti képviselőkkel, bírókkal és ügyészekkel kapcsolatos korrupcióellenes intézkedéseket vette górcső alá, ahol jelentős elmaradásokat állapított meg. Forrás: *Second Compliance Report – Slovak Republic 2017*.

⁵¹ *Slovak Republic makes a voluntary contribution 2017a*

valósítottak meg 2017. március és 2019. március között.⁵² A jó kapcsolatok mélyítését célozta, hogy 2017-ben Szlovákia 700 ezer eurót ajánlott fel a CEPEJ számára a program megvalósításához.⁵³

A Moneyval és az FATF munkássága némileg kilóg a sorból, ugyanis e szervezetek elsősorban a pénzmosás és terrorizmus finanszírozásának visszaszorítását előmozdító szabályozási környezetet igyekeznek fejleszteni. A korrupció visszaszorítása kapcsán tett erőfeszítések szempontjából ezen intézkedések mégsem közömbösek, hiszen a központi és helyi közigazgatási intézmények, a gazdasági társaságok, illetve egyéb szervezetek – például nonprofit szervezetek – átlátható működését célozzák meg, amely közvetett módon csökkenti a korrupciós kockázatokat. A Moneyval az FATF metodológiája alapján végez országvizsgálatokat és fogalmaz meg ajánlásokat, amely mentén egy adott országnak fejlesztenie szükséges a jogszabályi környezetet és az intézmények szabályozását.

Szlovákia 2011. szeptember 20-án csatlakozott az OGP-hez, amelynek célja a tagok kormányzati működésének átláthatóbbá tétele. A szervezeti tagság hatására készült el a 2017–2019-es időszakra szóló Nemzeti Akcióterv, amely olyan témakörök mentén tematizálta a célkitűzéseket, mint az állam működésével kapcsolatos információk megismerhetősége, oktatás és kutatás, párbeszéd a kormányzattal, illetve igazságszolgáltatás.⁵⁴

2. Szlovákia antikorrupciós intézményrendszere

Az antikorrupciós intézményrendszer fejlődése végigkísérte a demokratikus Szlovákia történetét, jóllehet a korrupció mint jelenség továbbra is erőteljesen meghatározza az ország működését.

Az első intézmények között szükséges megemlíteni az 1996-ban létrehozott Pénzügyi Hírszerzési Egységet (Finančná Spravodajská Jednotka – FSJ), amely elsősorban a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatba hozható ügyetek felderítését, elemzését és nyomon követését végzi. Ez az egyik olyan szervezet, amely a Moneyval, illetve az FATF-ajánlások implementálása mentén folyamatosan fejlődő módszertani háttérrel rendelkezik. A Pénzügyi Hírszerzési Egység, akárcsak az Európai Unió valamennyi tagállamának hasonló intézményei, tagja az Egmont Group elnevezésű együttműködésnek, amely a pénzmosással és a

⁵² *Strengthening the efficiency and quality of the Slovak judicial system 2017.*

⁵³ *Slovak Republic makes a voluntary contribution 2017b*

⁵⁴ *Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017–2019 2017*

terrorizmusfinanszírozás visszaszorításával kapcsolatos intézkedések tapasztalat-cseréjét teszi lehetővé.⁵⁵

1998-ban a rendőrség szervezett bűnözéssel foglalkozó részlegén belül létrehoz-tak egy célzottan korrupciós ügyek feltárásáért felelős osztályt, amely vesztegetés-sel, magas rangú köztisztviselőkkel, az igazságszolgáltatásban dolgozókkal, illetve privatizációs ügyekkel kapcsolatos korrupciós ügyek feltárását és dokumentálását kapta feladatául.

Szlovákia első Nemzeti Korrupcióellenes Programját a kormány 2000. június 21-én hagyta jóvá, amelyet a megvalósítást elősegítő akcióprogram kidolgozá-sa követett. A program megvalósítása nem tekinthető eredményesnek, ugyanis az akciótervben rögzített határidőket 2005-ben, akár konkrét eredmények elérése nélkül is lezárták. Ugyanebben az évben egy szakértőkből álló munkacsoport meg-kezdte a program felülvizsgálatát. A felülvizsgálat 2011-re egy újabb dokumentum, a Stratégiai Antikorrupciós Terv megalkotását eredményezte. A terv figyelembe vette az ENSZ, a GRECO, illetve az OECD megállapításait és javaslatait, ennélfogva a nemzetközi elvárásokkal kompatibilis stratégia született. A 2005–2010-es időszakban a Szlovák Köztársaság Bűnmegelőzési Stratégiája 2007–2010. értel-mezhető korrupcióellenes dokumentumként, bár nem kifejezetten a korrupciós ügyekre, hanem más bűncselekménytípusokra fókuszált (de ezek között a kapcsolat értelemszerűen kimutatható).⁵⁶

Maga a stratégia is elismeri, hogy a korrupció a bűnelkövetés egyik széles körben elterjedt formája Szlovákiában, akár a közszférában, akár a privát szférá-ban. Megemlíti továbbá, hogy a nonprofit szervezeteknek hangsúlyos szerepük van a korrupcióellenes intézkedések előkészítése kapcsán (konzultáció), vagy pedig az intézkedések bevezetése utáni monitoringtevékenységben, és az esetleges ügyek jelentésében.

2004-ben hozták létre a szlovák rendőrségen belül azt a korrupcióellenes egy-seget (Úrad boja proti korupcii Prezídia Policajného zboru), amely különleges jog-körökkel bír bűncselekmények feltárása kapcsán, kiváltképpen korrupciós és jelen-tős gazdasági bűncselekmények, illetve választott és kinevezett köztisztviselőkkel kapcsolatos ügyek esetében. Mandátuma alapján vizsgálati, prevenciós, elemzési és dokumentációs feladatok ellátására jogosult. Az egység munkáját a szlovák rend-őrség elnökének alárendelve, illetve az ügyészségi hatóságok felügyelete mellett végzi, mégis funkcionálisan független a rendőrség többi szervétől.⁵⁷

⁵⁵ Egmont Group

⁵⁶ Národná správa pre EMCDDA 2007

⁵⁷ Anti-Corruption Authorities 2010

Szintén 2004-ben hozták létre a Különleges Ügyészséget (Úrad špeciálnej prokuratúry), amely a főállamügyésznek alárendelve, ám az ügyészségtől függetlenül végzi feladatait. Korrupciós, illetve súlyos gazdasági bűncselekményekkel kapcsolatos ügyekben kizárólagos hatáskörrel rendelkezik.

A Különleges Büntetőbíróságot (Špecializovaný trestný súd) 2009-ben hozták létre, amely kiterjedt korrupciós ügyek, illetve egyes gazdasági bűncselekmények esetében jár el. A Különleges Büntetőbíróság jár el továbbá minden olyan esetben, amikor parlamenti képviselő, magas rangú köztisztviselő, vagy állami tisztviselő kerül eljárás alá.

A 2000–2010-es időszakban fejlődött az antikorrupciós intézményrendszer, és érezhetően nőtt a felderített korrupciós ügyek száma is. A korrupcióval kapcsolatos büntetőügyek alakulását az alábbi (4.) táblázat szemlélteti:

4. táblázat

A korrupciós ügyekkel kapcsolatos bírósági statisztikák

Év	Észlelt esetek	Felderített esetek	Megvádolt személyek száma	Elítélt személyek száma
2000	108	98	0	0
2001	83	78	84	37
2002	139	118	92	80
2003	148	97	97	75
2004	207	163	80	70
2005	238	188	74	64
2006	278	153	147	112
2007	242	141	87	168
2008	265	180	102	130
2009	238	265	160	164
2010	148	82	99	167

Forrás: Kurian 2012, 20.

Ahogy az előző fejezetben bővebben kifejtettük, Szlovákia számos nemzetközi szervezettel működik együtt az antikorrupciós intézkedések és intézményi reformok végrehajtása érdekében. Ezek közül érdemes kiemelni a Szlovákia–CEPEJ

együttműködést, amely 2017 és 2019 között valósítja meg az igazságszolgáltatási ág reformját, ezzel a korrupcióellenes küzdelem is hatékonyabbá válhat a későbbiekben.

A Bíróságokról szóló törvény 2017-es módosítása létrehozta a Legfőbb Bíróság Hivatalát, amely a Legfelsőbb Bíróság szervezeti, személyügyi, gazdasági, adminisztratív és technikai jellegű feladatai látja el, ezzel tehermentesítve annak működését. A Legfelsőbb Bíróság 2011 óta önálló költségvetési fejezettel bír, és a 2017-ben létrehozott hivatalt ezzel a fejezettel kapcsolták össze.

Az igazságügyi miniszter kezdeményezésére 2013. január 1-jével elindult az Antikorrupciós Vonal (Protikorupčná linka), amely az igazságszolgáltatásban, illetve az Igazságügyi Minisztériumban észlelt korrupciógyanús ügyletek és eljárások bejelentésére szolgál. Olyan esetek bejelentését várják, amelyek köztisztviselők hatósági visszaéléseivel, vesztegetéssel, illetve közvetett korrupcióval vannak összefüggésben. Az eseteket telefonon és e-mailen egyaránt lehetőség van bejelenteni.⁵⁸

A központi kormányzat átlátható működésének megteremtése érdekében 2015-ben kifejlesztettek egy olyan online felületet, ahonnan a felhasználók mintegy 70 közigazgatási intézmény működéséről szerezhetnek be közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat mindössze néhány kattintással. Mára 1530 naprakész adatbázis-hoz lehet térítésmentesen hozzáférni, így a rendszer betekintést enged a közigazgatás aktuális működésének folyamataiba.⁵⁹

Az átláthatóságot erősíti az online elérhető Szerződések Központi Nyilvántartása (Centrálny Register Zmlúv), amely állami intézmények, jogszabály által létrehozott jogi személyek, illetve állami szervek által létrehozott jogi személyek szerződéseit teszi közzé. A közzétételi kötelezettség nem vonatkozik a Szlovák Nemzeti Bankra és az önkormányzatokra.⁶⁰ 2018 szeptemberében több mint 1,6 millió szerződés volt közzétéve a felületen.

A fenti nyilvántartáshoz hasonlóan teszi közzé az Audiovizuális Alap a hozzá beérkezett pályázatokat, illetve a támogatottak listáját ideértve a támogatás összegét, a projekt célját vagy a kedvezményezettet.⁶¹

A vállalkozói szektor átláthatóságát segíti a gazdasági társaságokat tartalmazó nyilvántartás, amelyben számos adat mellett a tulajdonosok kilétéről, illetve az általuk biztosított alapítótőke mértékéről is tudomást lehet szerezni.⁶² A Földhivatali Nyilvántartás pedig a földtulajdonosi viszonyok tisztázásában segít eligazodni bárki számára, és mindössze néhány kattintással megszerezhetők az információk.⁶³

⁵⁸ Protikorupčná linka – Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky

⁵⁹ data.gov.sk

⁶⁰ Centrálny Register Zmlúv

⁶¹ Audiovizuálny fond

⁶² Obchodný Register na Internete

⁶³ Katastrálny portál

Jóllehet Szlovákiában kiterjedt intézményrendszer és folyamatosan fejlődő szabályozási környezet felel a korrupció visszaszorításáért, működésük hatásfoka sok esetben nem elegendő. Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériuma Szlovákia kapcsán hiányosságként megállapította, hogy a gazdasági szereplők működési környezete nem kiszámítható. A hitelező fél jogszabályi védelme hiányos, illetve amerikai vállalkozások sokmillió dolláros bevételkiesésről számoltak be, mivel inkább vállalták a költségesebb peren kívüli megegyezést, semmint az ügyet rábízták volna a bíróság ítéletére, ahol nem ritka a korrupció és politikai nyomás-gyakorlás.

Ezen túl a jelentés szerint a korrupciós ügyek időről időre a hatóságok vizsgálatának célpontjává válnak, ugyanakkor ezekben az ügyekben érintett, kiváltképpen magas rangú köztisztviselők sok esetben megússzák tényleges büntetés nélkül. Sokatmondó Dusan Kováčik különleges ügyész munkája, aki nyolc év alatt 61 korrupciós ügy feltárását felügyelte, de ez idő alatt egyetlen esetben sem emeltek vádat.⁶⁴ Az országban időről időre fellángoló tüntetések egyik követelésévé vált Dusan Kováčik lemondása is, mivel sokak szemében az ügyész nem végzi kellő hatékonysággal a munkáját.

Végül az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériuma azt is megállapította, hogy az Európai Bizottság magyarázatot kért vagy vizsgálatot indított uniós források felhasználása kapcsán, amelyekkel összefüggésben a Környezetvédelmi Minisztérium, az Építésügyi és Regionális Fejlesztésekért Felelős Minisztérium, a Munkaügyi, Szociális Ügyekért, illetve a Családügyekért Felelős Minisztérium, illetve a Közlekedésért Felelős Minisztérium felelőssége is felmerült.⁶⁵

A fenti pont kapcsán érdemes röviden kitérni az Európai Unió Európai Csalás Elleni Hivatal legutóbbi éves jelentésére. Az európai strukturális és beruházási alapok, illetve az agrártámogatások esetében 1672 csalásnak és csalásnak nem minősülő szabálytalanságot fedeztek fel, amely az összes kifizetés 11,39%-át érintette. Ebből 16 esetben zárult ajánlásokkal a vizsgálat, amivel Szlovákia az élvonalba került.⁶⁶

3. A korrupció társadalmi megítélése Szlovákiában

A korrupció társadalmi megítélését érdemes két elemre bontani. Az egyik elem a természetes személyek által megélt eseményeken és percepciókon alapulnak, míg

⁶⁴ Country Reports on Human Rights Practices for 2017 – Slovakia, 2017

⁶⁵ *Investment Climate Statement* (2014)

⁶⁶ A legtöbb ajánlással lezárt vizsgálatokat igénylő országok a következők: Románia (107), Magyarország (49) Bulgária (43), Lengyelország (21), Olaszország (20). Forrás: *The OLAF Report 2017 2018*.

a másik elem a gazdasági szereplők tapasztalatait összegzi. E két csoport között természetesen van kapcsolódási pont, mégis a korrupcióval más és más szituációkban találkozhatnak – például míg a természetes személyek az egészségügyi rendszerben szembesülnek a hálapénz intézményével, addig a gazdasági szereplők a közbeszerzéseken fedezhetnek fel testre szabott kiírásokat. A továbbiakban először a természetes személyekkel készített közvélemény-kutatások eredményeit, majd ezt követően röviden a gazdasági szereplők tapasztalatai alapján összeállított megállapítások főbb vonalait mutatjuk be.

A Transparency International évente publikálja a Korrupció Érzékelési Indexet (Corruption Perceptions Index – CPI), amely az egyes országokat egy 0-tól 100-ig terjedő skálán rangsorolja szakértők és üzletemberek véleményei alapján. 2018-ban az országok mintegy kétharmada 50 pontszám alatt teljesített, ami azt mutatja, hogy a mutató szerint globálisan nem javul a korrupció megítélése (lásd az 5. táblázatot).

5. táblázat

Szlovákia Korrupció Érzékelési Indexe összevetve a környező országok és Magyarország eredményeivel (zárójelben az ország 2018. évi helyezése a listán)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausztria (14)	69	69	72	76	75	75	76
Szlovénia (36)	61	57	58	60	61	61	60
Szlovákia (57)	46	47	50	51	51	50	50
Horvátország (60)	46	48	48	51	49	49	48
Románia (61)	44	43	43	46	48	48	47
Szerbia (87)	39	42	41	40	42	41	39
Ukrajna (120)	26	25	26	27	29	30	32
Magyarország (64)	55	54	54	51	48	45	46

Forrás: Corruption Perceptions Index 2018

Szintén a Transparency International végzi el a felméréseket és teszi közzé a Globális Korrupciós Barométer (Global Corruption Barometer – GCB) keretében. 2013-ban a megkérdezettek 28%-a vélekedett úgy, hogy jelentősen növekedett a korrupció Szlovákiában, míg további 28%-a kisebb növekedésről számolt be. 53%-uk gondolta úgy, hogy a korrupció Szlovákiában súlyos problémát jelent, továbbá 63%-nyi válaszadó véli úgy, hogy a kormányzat korrupcióellenes fellépése elégtelen. Az alábbi (6.) táblázat áganként gyűjti össze a korrupcióról való vélekedést:

6. táblázat

Ennyi százalékban gondolják a megkérdezettek korruptnak/extrém korruptnak a különböző területeket

Intézmények	Korrupt / extrém korrupt
Bíróságok	69%
Köztisztviselők	66%
Politikai párt	64%
Egészségügy	63%
Törvényhozás	61%
Rendőrség	60%
Üzleti élet	45%

Forrás: Global Corruption Barometer – Slovakia 2013

Az állampolgárok attitűdjeinek feltárását a legjobban az Eurobarometer közvélemény-kutatásokból lehet elvégezni, amely az összes európai uniós tagállamot bevonja a vizsgálatba. A kétévente publikált, korrupcióval foglalkozó kutatások egyik hátránya, hogy részben kérdésekkel mérik fel a lakosság attitűdjeit, ennél fogva egy több éven átívelő összehasonlítást módszertani megfontolásból nehéz elvégezni. Az alábbiakban a 2012-ben, a 2014-ben, illetve 2017-ben publikált jelentések egy-egy fontosabb kérdéseire adott válaszok arányát mutatjuk be.

A 2012-ben publikált jelentés szerint a válaszadók 51%-a vélekedett úgy, hogy a korrupció Szlovákiában jobban elterjedt, mint az Európai Unió más tagállamaiban, és jóval magasabb értéket mutat, mint az unós átlag (36%) (lásd a 7. táblázatot). A válaszadók 47%-a szerint az adatfelvételt megelőző három évben egyértelműen nőtt a korrupció volumene, amely alacsonyabb érték, mint a régió több országában (Szlovénia 74%, Románia 67%, Csehország 70%, Magyarország 51%).

7. táblázat*A korrupció megítélésével kapcsolatos válaszok százalékos megoszlása*

	Egyetért	Nem ért egyet
A kormányzati korrupcióellenes fellépés hatékony.	16%	79%
A korrupció Szlovákiában gyakran kapcsolódik a szervezett bűnözéshez.	71%	18%
Elegendő eljárás zajlik ahhoz, hogy az embereket elrettentsék a korrupciós gyakorlatoktól.	12%	83%

Forrás: Corruption Report, 2012

A 2014-ben publikált jelentésben talán a legszembetűnőbb indikátor az, hogy a megkérdezettek 90%-a vélte a korrupciót elterjedtnek Szlovákiában. Továbbá 53%-uk gondolta úgy, hogy az adatfelvételt megelőző 3 évben nőtt a korrupció szintje (lásd a 8. táblázatot).

8. táblázat*A korrupció megítélésével kapcsolatos válaszok százalékos megoszlása*

	Egyetért	Nem ért egyet
Személyesen érinti a korrupció a mindennapokban.	40%	55%
A helyi/regionális közigazgatásban jelen van a korrupció.	81%	12%
Az üzleti életben úgy lehet boldogulni, ha vannak politikai kapcsolatok.	72%	19%
A magas szinten zajló korrupció nincs eléggé üldözve.	77%	23%

Forrás: Corruption Report 2014

A 2017-ben publikált jelentés alapján a válaszadók 85%-a vélte elterjedt jelenségnek a korrupciót Szlovákiában, amely némi csökkentést mutat az előző jelentéshez képest, mégis jóval az uniós átlag felett van (68%). Míg a válaszadók 48%-a értékelte úgy, hogy az elmúlt három évben nőtt a korrupció szintje, addig 34% szerint változatlan maradt – tehát az állampolgárok négyötöde szerint a korrupció továbbra is súlyos jelenség (lásd a 9. táblázatot).

9. táblázat

A korrupció megítélésével kapcsolatos válaszok százalékos megoszlása

	Egyetért	Nem ért egyet
Napi szinten személyesen is érintett a korrupcióval.	42%	48%
Az állami intézményekben jelen van a korrupció.	83%	7%
A helyi/regionális közintézményekben jelen van a korrupció.	74%	15%
A korrupció az üzleti kultúra része.	81%	9%
Elegendő eljárás zajlik ahhoz, hogy az embereket elrettentsék a korrupciós gyakorlatoktól.	28%	63%
A kormányzati erőfeszítések hatékonyak a korrupció visszaszorításához.	28%	62%

Forrás: Corruption Report 2017

Szlovákia földrajzi fekvése, viszonylag olcsó, de szakképzett munkaereje, euró-zóna-tagsága, illetve a befektetésbarát környezet vonzó partnerré teszi az országot külföldi gazdasági társaságok számára, amely értelemszerűen fejleszti a hazai vállalkozásokat is. A tőkevonzó képességet ugyanakkor árnyalja a korrupció jelensége, amely negatív hatást gyakorol az igazságszolgáltatás működésére, az ügyintézési folyamatokra, és hosszú távon kihatással lehet az ország fejlődési kilátásaira. 2018 első negyedében öt kereskedelmi kamara bevonásával felmérés készült arról, hogy milyen tényezők ronthatják leginkább Szlovákia tőkevonzó képességét, és a korrupció ezek közül „kimagasló” eredményt ért el.⁶⁷

4. Azonosítható kihívások

Szlovákia 2009-től az euró-zóna tagja, azaz a monetáris politika alakításában nem a szlovák jegybanknak, hanem az Európai Központi Banknak van hangsúlyos szerepköre. Az Európai Központi Bank meghatározza az euróövezet irányadó kamatlábait, biztosítja a nemzeti hatóságok megfelelő felügyeleti eljárásait a pénzpiacok és pénzintézetek működése felett, gondoskodik a bankrendszer stabilitásáról, engedélyezi az euró-zóna-tagállamok számára az eurókibocsátást, és munkájának egyik fő sarokköve az árstabilitás biztosítása. Amennyiben egy euró-zóna-tagállam egyik

⁶⁷ *Investment Climate Statements for 2018* 2018

alrendszerének – politikai, gazdasági – működésében súlyos anomáliák lépnek fel, az nemcsak az adott országra, hanem a teljes övezetre negatív hatást gyakorol (lásd a 2008-as gazdasági világválság következtében Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország esetét). Ennélfogva egy euró-zóna-tagállam a nemzetközi elvárásoknak megfelelően történő működése még inkább felértékelődik, hiszen súlyos válság esetén egy több évtizede működő rendszer inoghat meg, és a belé vetett nemzetközi bizalom erodálódása jelentős következményekkel is járhat.

A külföldi működőtőke (Foreign Direct Investment – FDI) volumene, illetve a korrupció között fennálló korreláció megléte megosztja a szakértőket.⁶⁸ Ugyanakkor konkrét visszajelzések vannak a külföldi és hazai vállalkozások részéről, miszerint a közhivatalnokoknál, illetve az igazságszolgáltatásért felelős intézményekben tapasztalható korrupció jelentős bevételkiesést jelent, és gyengíti a működési hatékonyságot.

A politikai alrendszert, a közigazgatást, illetve igazságszolgáltatást érintő korrupciós ügyek gyengítik a közintézményekben vetett bizalmat, és az állampolgárok akár érdektelenné is válhatnak demokratikus jogaik gyakorlása vonatkozásában.⁶⁹ Legrosszabb esetben az állampolgárok tömegesen arról is dönthetnek, hogy Szlovákiát maguk mögött hagyva egy másik európai országban próbálnak meg boldogulni. Ez a trend eltérő mértékben, de minden közép- és kelet-európai országot érint, és intenzív kivándorlás esetén a kibocsátó ország jelentős humántőkét veszít el, ezáltal csökken az adott ország versenyképessége.⁷⁰

Továbbá Szlovákiában nem ritkák a több párt koalíciójából összeálló kormányok, amelyek – az ideológiai pártérdekek különbözősége okán – válsághelyzetben nehezebben tudnak együttműködni. Erre szolgált példát Iveta Radičová miniszterelnök bukása is, akinek a 2010-ben megalakult, négypárti koalíció vezetőjeként – Szlovák Demokratikus és Keresztény Unió (Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana – SDKÚ-DS), Szabadság és Szolidaritás (Sloboda a Solidarita – SaS), Kereszténydemokrata Mozgalom (Kresťanskodemokratické hnutie – KDĽH), Most-Híd⁷¹ – azzal kellett 2011-ben szembesülnie, hogy a bizalmi szavazással egybekötött eurós mentőcsomagot a koalíciós partnerei sem támogatták. Ugyanezzel a problémával nézett szembe a 2016-ban megalakult kormánykoalíció is,

⁶⁸ Bővebben lásd: CUERVO-CAZURRA 2006

⁶⁹ Ameddig az 1998-as parlamenti választás 84%-os, illetve az 1999-es elnökválasztás 75%-os részvételi arány mellett zajlott le, addig, 2016-ig egyik se tudta túllépni a 60%-ot, de jellemzően 50% körüli értéken mozog. Nem mellékesen az állampolgárok az Európai Parlamenti választásban sem érdekeltek: 2004-ben 16,9%, 2009-ben 19,6%, míg 2014-ben 13% járult az urnák elé. Forrás: *Election Guide – Slovak Republic; Results of the 2014 European elections*

⁷⁰ Ezt hivatott kifejezni az angol *brain drain* fogalom, amely agyelszívást jelent a kevésbé versenyképesebb országokból a fejlett országokba.

⁷¹ Szlovák-magyar vegyespárt, amely a megbékélést kívánja előmozdítani.

amely nem tudta kezelni a korrupciós vádakat, és ami végül szintén a miniszterelnök bukását eredményezte. A koalíciós kormányzás egyik veszélye, hogy a társadalmi igényeket és követeléseket felülírják a politikai konszenzusok, ennél fogva nem minden esetben tud a kormány a kihívásokra hathatós választ adni, és ez a kormány bukásához is vezethet.

5. Nagyobb korrupciós ügyek

A korrupciós ügyek, illetve a korrupció visszaszorítására tett kormányzati intézkedések erőteljesen meghatározták a közéletet, illetve a társadalom viszonyulását a politikai-gazdasági elit irányába. Az újabb és újabb korrupciós ügyek felderítése rávilágított arra, hogy az antikorrupciós intézményrendszer fejlesztése folyamatosan időszerű, és ezt politikai hovatartozás nélkül minden kormánynak kiemelt szakpolitikaként kellene kezelnie. A korrupcióellenes fellépések volumene ugyanakkor kormányzati ciklusonként eltérő volt, ráadásul több nagyobb, kormányon lévő párt is erőteljesen érintett volt az ügyekben, ennél fogva az intézkedések csak lassan és részletenként valósultak meg. A továbbiakban a teljesség igénye nélkül egy-egy olyan nagyobb volumenű korrupciós ügyet mutatunk be, amely sokáig képezte a közbeszéd tárgyát, vagy pedig amelynél a szálak magas helyekre vezettek.

2007-ben az Építésügyi és Regionális Fejlesztésért Felelős Minisztérium 119,5 millió eurós közbeszerzést hirdetett meg uniós forrásból. A közbeszerzési eljárás mellőzte az átláthatóság követelményét, ugyanis a felhívást egyedül a minisztérium információs tábláján tették közzé, így a nyilvánosság nem értesülhetett a kiírásról. A tendert a Szlovák Nemzeti Párt (Slovenská národná strana – SNS) elnökéhez, Ján Slotához közeli vállalkozás, a Zamedia és Avocat konzorcium nyerte el. Ekkoriban szintén a Szlovák Nemzeti Párthoz tartozó politikus felelt a minisztérium vezetéséért. Az ügyben az Európai Bizottság vizsgálatot rendelt el, és Robert Fico miniszterelnök 2009-ben leváltotta a minisztert, illetve a tender felfüggesztése mellett döntött. Ekkorra már 12 millió eurót fizettek ki a vállalkozásoknak.⁷²

2011-ben a Szlovák Tartalékalap 63 kilogrammnyi platinát értékesített egy elektronikus aukción, amelyet Ondrej Balog becslő a piaci ár negyedére becsült fel. Így a közel 2,5 millió euró értékű platinát a kormányon lévő Szlovák Demokratikus és Keresztény Unióhoz köthető vállalkozás 667 ezer euróért tudott megvásárolni, mintegy 1,8 millió euróval megkárosítva az államot. Ameddig az értékbecslőre 2018-ban 10 év börtönbüntetést szabtak ki, addig a tartalékalap volt vezetőjét, Juraj

⁷² Az ügy forrása: *Brusel začal riešiť nástenkový tender 2009*

Lettrich-et a bíróság nem találta bűnösnek. Az eset „platina-botrány” néven robbant be a szlovák közéletbe.⁷³

A lakosság 2011 decemberében értesülhetett egy újabb ügyről, amely a szlovák titkosszolgálat Gorilla és Gorilla 1 fedőnevű akciói nyomán keletkezett iratok kiszivárgásával kezdődött. A 2005 és 2009 között készült lehallgatások tanúsága szerint a befolyásos Penta pénzügyi csoport, illetve meghatározó politikai szereplők között több ízben zajlottak egyezkedések kinevezésekről, részesedésekről, illetve gazdasági előnyökről. Különösen nagy jelentősége volt az ügynek, hiszen a 2010-ben kormányt alakító Iveta Radičová miniszterelnök megbukott a bizalmi szavazáson, és 2012 márciusában újabb parlamenti választást írtak ki. Az eset Gorilla-ügyként került be a köztudatba.⁷⁴

2014-ben a pöstyéni (Piešťany) kórház 1,6 millió euróért szerzett be olyan CT-gépet, amelyet egy cseh kórház 540 ezer euróért vásárolt meg. A beszerzést a Medical Group SK intézte, amelynek Pavol Paška (SMER) akkori házelnök korábban a társtulajdonosa volt. Az ügy végül Zuzana Zvolenská egészségügyi miniszter és Renáta Zmajkovičová (SMER), a parlament alelnök lemondását eredményezte. Az ügyészség később ejtette a vádakat.⁷⁵

2015-ben derült arra fény, hogy Marcel Forai, az Általános Egészségbiztosító igazgatója előnyös szerződésekhez juttatta egyik rokonát, Anna Sučkovát. A 77 éves nő hat cégnél szerepel a cégjegyzékben társtulajdonosként vagy cégvezetőként, és ezek a cégek 69 szerződés keretében összesen 14 millió eurós megbízást kaptak az állami intézménytől.⁷⁶

Az elmúlt évek egyik legnagyobb hatású korrupciós ügyét kétségkívül Jan Kuciak és jegyese, Martina Kusnirova meggyilkolása jelenti. Meggyilkolása előtt Jan Kuciak oknyomozó újságíróként azon dolgozott, hogy feltárja az olasz maffia, illetve a szlovák politikai-gazdasági elit közötti szálakat.⁷⁷ A 2016-ban, négy párt koalíciójából megalakuló kormány – Irány-Szociáldemokrácia (Smer – sociálna demokracia – SMER), Szlovák Nemzeti Párt, Szlovák Konzervatív Párt (Slovenská Konzervatívna Strana – SKS), Most-Híd, – megingott, miután országszerte tüntetések vették kezdetüket. Az újságíró és jegyesének meggyilkolása napvilágra hozta, hogy a kormánykoalíció legerősebb pártja, a SMER néhány tagja együttműködik az olasz szervezett bűnözéssel, és a tüntetők további adócsalási ügyek kivizsgálását

⁷³ Az ügy forrása: *Rozsudky v kauze platinové sitká: Nominanta SDKÚ oslobodili, znalec dostal desať rokov* 2018

⁷⁴ Az ügy forrása: *Gorilla-ügy: Szlovákia legsúlyosabb botránya?* 2012

⁷⁵ KYSEE-PETROVIČ 2017

⁷⁶ IBOS 2015

⁷⁷ A cikk kéziratát a Politico nyilvánosságra hozta. Forrás: *Jan Kuciak's last story: Italian mafia's tentacles reach into Slovak politics* 2018

követelték. A kormányválság ahhoz vezetett, hogy Robert Fico miniszterelnök benyújtotta lemondását, majd Andrej Kiska államfő márciusban új miniszterelnököt nevezett ki Peter Pellegrini személyében.

2018 augusztusában reflektorfénybe került Ján Počiatek, aki 2006 és 2010 között a pénzügyminisztérium vezetője volt, amely 1,3 millió euró értékben szerződést kötött a Microcomp nevű IT-céggel hardver beszerzésére és szoftverszolgáltatásra, viszont az eszközöket a piaci ár 137%-áért vásárolták meg. Az egykori pénzügyminiszter közvetetten kapcsolható a Microcomphoz, és a szerződés után a BG Invest nevű vállalkozástól 380 ezer euró osztalékot kapott.⁷⁸

Ahogy a fenti esetek is rávilágítottak arra, dacára a több mint két évtizedes korrupcióellenes intézkedéseknek, a közéletnek még mindig meghatározó elemét képezik a különböző korrupciós ügyek. A korrupciós ügyek felderítésével kapcsolatos nyomozati munkálatok, illetve a korrupciós ügyekben érintett felelősök elszámoltatása még közel sem olyan kiterjedt, mint Romániában 2013 és 2018 között.

6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások

Mint az a fentiekből is kiolvasható, a szlovák antikorrupciós intézményrendszer további jelentős fejlesztéseket igényel, mivel ha rendszerszintű hiányosságok már nincsenek, de akár a politikai alrendszer, akár az igazságszolgáltatás olyan anomáliákat generál, amelyek sokmillió eurós veszteséget okoznak az államkincstárnak.

Az adaptálható jó gyakorlatok szempontjából mindenképpen érdemes kiemelni a nemzetközi szervezetekkel való együttműködési hajlandóságot. Bár Szlovákia nem áll olyan nyomás alatt akár az Európai Unió, akár a nemzetközi szervezetek részéről mint Románia, ám a velük kialakított kapcsolatok minősége mégis meghatározza az ország megítélését. Mindenképpen kiemelendő a CEPEJ igazságszolgáltatás fejlesztésére irányuló projektje, amelyet Szlovákia finanszírozásával valósítanak meg. A nemzetközi szervezetek vizsgálatait és fejlesztési javaslatait általában az adott országgal szoros együttműködésben, de közvetlen felkérésük nélkül valósul meg, ezzel aszimmetrikus munkakapcsolat alakul ki.⁷⁹ Ezzel ellentétben a CEPEJ–Szlovákia

⁷⁸ Az ügy forrása: TURČEK-VAGOVIČ 2018

⁷⁹ Az FATF például szankciókkal is sújthatja az adott országot, amennyiben a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorítására hivatott szabályozási és intézményi keretrendszer fejlettségi foka az elvártnál alacsonyabb. A fekete- és szürkelistára történő rákerülés gyengíti az ország nemzetközi megítélését, amely a nemzetközi szinten hatalmának, vagy az FDI volumenének csökkenéséhez vezethet. A feketelistán Irán és Észak-Korea, míg a szürkelistán Etiópia, Jemen, Pakisztán, Szerbia, Sri Lanka, Szíria, Trinidad és Tobago, valamint Tunézia szerepel. Forrás: *High-risk and other monitored jurisdictions*

együttműködést a kölcsönös partnerség fogalmával lehet a legjobban leírni, ahol egyenrangú félként dolgoznak egy adott projekt megvalósításán.

Az igazságszolgáltatási hatalmi ág intézményrendszerének fejlesztése kiemelt jelentőségű a korrupciós ügyek feltárása, valamint a bűnelkövetők elítélése kapcsán. Amíg Romániában a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség 2013 és 2018 között végzett munkája során megannyi magas rangú köztisztviselőt és politikust ítélte el, addig Szlovákiában az eljárások több esetben túlságosan elnyúlnak, illetve lezárulnak további következmények nélkül. A szlovák különleges ügyészséget gyakran érik olyan vádak, miszerint korrupciós ügyek feltárásánál nem jár el megfelelően, és a 2018-ban zajlott tüntetések során annak vezetőjét is lemondásra szólították fel.

Az átláthatóságot elősegítő nyilvántartások és honlapok szintén kiemelt fontosságúak, ugyanis az állampolgárok közérdekű adat igénylése nélkül juthatnak információkhoz, ezáltal csökken annak a lehetősége, hogy tulajdonjoggal, pályázati pénzekkel, gazdasági társaságokkal látványos visszaélések valósuljanak meg. A könnyen kezelhető és aktualizált nyilvántartások nagy előrelépést jelentenek az állam átlátható működése kapcsán, ugyanakkor nem fedik le annak minden aspektusát. E nyilvántartások kifejlesztése és üzemeltetése források átcsoportosítását követeli, ráadásul ha az adott kormányzat a korrupció visszaszorítását nem kezeli prioritásként, felesleges kiadásként is kommunikálhatók. Az elektronikus nyilvántartások fejlesztése összefügg az e-közigazgatás koncepciójának gyakorlatba történő átültetésével, amely közigazgatás-fejlesztéssel, és digitális piac fejlesztésével kapcsolatos stratégiák kialakítását is igényli.⁸⁰

7. Összefoglaló

Az antikorrupciós intézményrendszer fejlődése tagadhatatlanul tetten érhető Szlovákiában, amelyet 2004-ben az Európai Unióhoz, illetve 2009-ben az eurózónához történő csatlakozás is támogatott. A korrupció mint jelenség azonban továbbra is meghatározza a politikai, gazdasági szereplők és az igazságszolgáltatási hatalmi ág működését, az emberek hétköznapi cselekedeteit (például ajándékozás), illetve destabilizálják a kormányzatot a nagyobb volumenű ügyek. 2018-ban Jan Kuciak és jegyesének meggyilkolását a média egyenesen Szlovákia egyik legnagyobb korrupciós ügyének tartotta, hiszen a politikai-, gazdasági-bűnszervezeti összefonódások felderítése kettős gyilkossághoz vezetett, amely Európában meglehetősen

⁸⁰ Magyarországon erre van példa, ugyanis a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, illetve a Digitális Jólét Program az állam elektronikus úton történő működését is előmozdítja.

szokatlan.⁸¹ A merényletből, illetve a fent felsorolt példákon keresztül is látható, hogy Szlovákiában a korrupció felszámolása több évtizedes reformok mellett sem mondható sikeresnek, és további intézkedések meghozatala szükséges.⁸²

Szlovákia esetében nemcsak önmagában van jelentősége a korrupció visszaszorításának, hanem az eurózóna egésze megítélésének aspektusából is. Az illegális vagy legálisnak álcázott ügyletek a szürke- és feketegazdaságot erősítik, és a gazdaság sérülékenységének növekedése mellett az állam diszfunkcionális működését is okozhatják. Ugyan igaz az Európai Unió egészére, de az eurózónára hangsúlyosabban, hogy ott egy-egy ország nemzetközi megítélésében történő negatív változás egy teljes országcsoport működését is negatívan érintheti (lásd a 2008-as gazdasági világválság kapcsán a dél-európai országok problémáit). Éppen ezért Szlovákia számára nemcsak önmaga, hanem egy szélesebb politikai-gazdasági együttműködésben részt vevők köre számára is lényeges, miképpen fejlődik tovább az antikorrupciós intézményrendszer, és annak milyen, a mindennapokban is érezhető hatásai lesznek a jövőben.

⁸¹ 2017-ben a máltai Daphne Caruana Galizia újságíró lelte halálát, miután egy távirányítású autóbombával végeztek vele. A máltai miniszterelnököt is érintő politikai botrány kirobbantója elsősorban korrupcióval és pénzmosással kapcsolatos munkát végzett. Forrás: BESWICK–CERECEDA 2018

⁸² A Világbank 2018 márciusában publikált jelentése például rávilágított arra, hogy a korrupció elleni küzdelem intézményesen jelen van az állami/önkormányzati szektorban – stratégia, menedzsment átalakítása, illetve eljárások szintjén – ugyanakkor az ellenőrzési mechanizmusok, valamint a különböző anyagokban lefektetett szabályokhoz történő alkalmazkodás (például kenőpénz elutasítása) már igen erőteljes hiányosságokat mutat. A nemzetközi szervezetekre ennél fogva nagy felelősség hárul Szlovákia értékelése során, ugyanis mind élesebben kezd elválni egymástól a papíron rögzített korrupcióellenes küzdelem, illetve a tényleges gyakorlat. Forrás: *Corruption in Slovakia – Results of Diagnostic Surveys* 2018, 57–66.

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK UKRAJNÁBAN

Gondola Csaba

Bevezető

A Kelet és Nyugat között őrlődő ukrán állam a földrajzi Európa területileg legnagyobb és egyik legnépesebb állama, amely súlyos politikai, gazdasági, valamint katonai kihívásokkal kénytelen szembenézni. A 2013-tól a Társulási Megállapodás aláírásának Viktor Janukovics kormányfő általi elutasításával kezdődő Európa-párti tüntetéssorozat⁸³ hosszas küzdelem után megbuktatta a nyíltan oroszbarát kormányt, ezáltal utat nyitva a strukturális reformoknak, és végeredményben az euroatlanti, és elsősorban az európai integrációnak.⁸⁴ A Társulási Megállapodás megkötésével járó előnyök⁸⁵ vitathatatlanul hozzájárultak a korábbi rezsim megdöntéséhez és inspirációként szolgáltak a reformtervek megfogalmazásakor. Közel öt évvel az Euromaidan véres eseményei után azonban megállapítható, hogy az orosz érdekszférába való visszasüllyedés árnyékában Ukrajna integrációs kilátásai nem nevezhetők felhőtlennek.

A nemzetbiztonságot alapjában véve veszélyeztető események és fenyegetések következtében, valamint az instabil belső politikai környezetben hamar világossá vált, hogy a kormányzat képtelen az egyébként rendkívül ambiciózus reformok megvalósítására. A számtalan érdekszféra egyidejű kiszolgálása mellett a kormányzat adós maradt az életszínvonal érzékelhető emelésével, a gazdaság fellendítésével, külföldi beruházók tőkéjének bevonásával, a polgárok biztonságának garantálásával, továbbá a nacionalizmus féken tartásával. Mindeközben a társadalom korábbi aktivitása alábbhagyott, és a kiábrándultságból fokozatosan ismételen

⁸³ Az esemény Euromaidan, avagy a Méltóság Forradalma néven vált közismertté, amely a későbbiekben gyakorlatilag polgárháborús helyzetbe sodorta az országot, és az ennek folyamányaként azóta kialakult konfliktusokban több mint tízezen veszítették életüket.

⁸⁴ Társulási Megállapodás az Európai Unió és tagállamai, valamint Ukrajna között, különös tekintettel annak 3., 14., és 22. cikkeire

⁸⁵ Európai Unió egységes piacához való hozzáférés lehetősége, fogyasztóvédelmi és termékminőségi szabványok.

apátiába süllyedt. Ezzel egy időben a nemzetközi közösség türelme is fogyni látszik.⁸⁶ Ukrajnában 2019-ben elnök- és parlamenti választások is lesznek, amely tovább szűkíti a kormányzó hatalom mozgásterét és a szakpolitikák mentén való aktív fellépés lehetőségét.

A legsúlyosabb tünetek egyike továbbra is a társadalom minden szintjét átszövő korrupció, amely béklyóba köti az ország politikai, gazdasági és szellemi fejlődési lehetőségeit.⁸⁷ A Világbank Ukrajnára vonatkozó Kormányzási Mutatói is azt támasztják alá, hogy az ország a kormányzás számos területén gyenge teljesítményt nyújt. Ezt az alábbi (10.) táblázat szemlélteti:

10. táblázat

A Világbank Ukrajnára vonatkozó Kormányzási Mutatói (Worldwide Governance Indicators) 0-tól (legalacsonyabb érték) 100-ig (legmagasabb érték) terjedő skálán százalékosan rangsorolva

	2009	2011	2013	2015	2017
Társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság	50,24	44,60	37,56	43,84	47,29
Politikai stabilitás	34,12	43,60	20,85	5,24	6,67
Kormányzat hatékonysága	21,53	21,33	31,28	34,62	35,10
Jogszabályi környezet minősége	32,06	29,86	30,33	29,81	40,38
Jogbiztonság	27,01	23,94	23,94	22,12	25,00
Korrupciós kontroll	15,79	15,64	11,37	14,90	22,12

Forrás: The Worldwide Governance Indicators 2019

A világ 138 gazdaságának beható elemzésén alapuló World Economic Forum 2016–2017-es Versenyképességi Jelentése megállapításai szerint Ukrajna mindössze a 85. helyen áll, amely eredménnyel egyértelműen Európa sereghajtói közé tartozik. A jelentés a korrupció rendkívüli elterjedését nevezi meg a legfontosabb gazdasági fejlődést hátráltató tényezőnek.⁸⁸ Az amerikai külügyminisztérium éves befektetési jelentése szerint a korrupció miatt a közvetlen külföldi befektetés (FDI) mértéke az egyik legalacsonyabb a vizsgált országok között, amely mindösszesen a GDP

⁸⁶ Lásd: 20. EU–Ukrajna Találkozó (2018. június 9.) alkalmával kiadott közlemény 2018; U.S. State Department kemény hangú sajtóközleménye: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/06/282965.htm>; The functioning of democratic institutions in Ukraine – (PACE) 2145. (2017), 10. pont.

⁸⁷ IMF Country Report 17/84 – Ukraine 2017, 3.

⁸⁸ World Economic Forum, Versenyképességi Jelentés 2016–2017, 350.

2%-át éri el.⁸⁹ A Transparency International nem kormányzati szerv éves felmérése alapján az ukrán társadalom minden mérőszám tekintetében korruptnak gondolja saját kormányzatát, illetve államigazgatását.⁹⁰ Ugyanennek a szervezetnek a megállapítása szerint Ukrajna a 180 vizsgált országból a 120. a legutóbbi Korruptió Érzékelési Index alapján (lásd a 11. táblázatot).⁹¹

11. táblázat

Ukrajna Korruptió Érzékelési Indexe összevetve a környező országok és Magyarország eredményeivel (zárójelben az ország 2018. évi helyezése a listán)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausztria (14)	69	69	72	76	75	75	76
Szlovénia (36)	61	57	58	60	61	61	60
Szlovákia (57)	46	47	50	51	51	50	50
Horvátország (60)	46	48	48	51	49	49	48
Románia (61)	44	43	43	46	48	48	47
Szerbia (87)	39	42	41	40	42	41	39
Ukrajna (120)	26	25	26	27	29	30	32
Magyarország (64)	55	54	54	51	48	45	46

Forrás: Corruption Perceptions Index 2018

Bár a kormányfő a közelmúltban kijelentette, hogy Ukrajna többet tett az elmúlt három évben e területen, mint a megelőző 25 évben, amelynek következtében az európai uniós csatlakozás csupán évek kérdése,⁹² ezt az álláspontot feltételezhetően sem Ukrajnában, sem pedig külföldön nem osztják,⁹³ így az megmarad a politikai jellegű deklarációk szintjén.

⁸⁹ *Investment Climate Statements for 2018* 2018

⁹⁰ *Global Corruption Barometer* 2016

⁹¹ *Corruption Perceptions Index* 2018

⁹² *Poroshenko calls Ukraine's membership in EU a matter of several years, not decades* 2018

⁹³ Lásd: részben az ukrán helyzetre reflektálva Marin Mrčela 2017. december 8-i közleményét: *News 2017 – A dark year on the anti-corruption front* 2017

1. Ukrajna korrupció elleni fellépése, szakpolitikája

Ukrajnában a korrupciós magatartási formák a társadalom minden szintjén megjelennek. Kezdvé az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségétől egészen a legfelsőbb szintű politikai döntések meghozataláig a korrupció és a kenőpénzek a rendszer szerves részét képezik. A mély társadalmi beágyazódottság leküzdése érdekében a poszt-maidani kormányzat számtalan intézkedés meghozatalával igyekezett előhozakodni. A nyugati és a hazai elvárásoknak megfelelően a 2014-es kormányváltást követően összeállítottak egy átfogó, hat elemből álló antikorrupciós törvénycsomagot, amely később alapjául szolgált a 2011-es stratégia felülvizsgálatának, illetve a 2014 és 2017 közötti időszakra vonatkozó Antikorrupciós Stratégia⁹⁴ megalkotásának. Az új stratégia kinyilatkoztatja, hogy a 2011-ben megalkotott stratégia elbukott és elismeri, hogy a lakosság döntő többsége továbbra is a korrupciót tartja az országot sújtó legsúlyosabb kihívásnak.

Az összetett büntetőjogi, közigazgatási jogi, pénzügyi jogi és magánjogi módosítások egy új antikorrupciós intézményi struktúrát hoztak létre, valamint alapvető változásokat eszközöltek a jogszabályi környezetben.⁹⁵ Ezen újításoknak és változtatásoknak a jelentős része a partnerországok és az azokhoz köthető civil csoportok javaslatain alapulnak, egyben nyugati standardokat is közvetítenek.⁹⁶ Az elfogadott törvények túlnyomó többségét ennek következtében a Legfelsőbb Tanács és a jogalkotó külső nyomásra szavazta meg,⁹⁷ amely több szempontból is kiszolgáltatottá teszi az ukrán vezetést. A nyugati függőség folyamatos erősödésén túl problémaként jelentkezik, hogy a kialakított intézményrendszer rendszerint nem reflektál a helyi sajátosságokra, amelyek ennek következtében láthatóan nem képesek rendeltetésük maradéktalan ellátására.⁹⁸

Annak ellenére, hogy a Stratégia a kezdetektől nagy hangsúlyt fektetett a nemzetközi tapasztalatok és megoldások hasznosítására, azzal kapcsolatban több külföldi kritika is érte a kormányzatot. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) jelentésben kifogásolja többek között a stratégia megalapozását szolgáló vizsgálatok elmulasztását, a végrehajtás elősegítését szolgáló rendszeres korrupciós kutatások hiányát. Emellett azonban elismerően szól a korrupció elleni küzdelem eredményeinek mérésére szolgáló indikátorok alkalmazásáról, a társadalmi részvétel jelentős növekedéséről, a kormányzat figyelemfelhívó tevékeny-

⁹⁴ *On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (the Anti-Corruption Strategy) for 2014–2017* 2014

⁹⁵ *76th GRECO Plenary Meeting* 2017, 16. pont.

⁹⁶ *A 803/2015 számú velencei bizottsági vélemény; Istanbul Anti-Corruption Action Plan* 2016, 42.

⁹⁷ Statement by the IMF Managing Director on Ukraine 2017; 896/2017 számú velencei bizottsági vélemény

⁹⁸ *Ukraine Democracy Initiative: Interview* 2017

ségéről, valamint a nem kormányzati szervek stratégiaalkotási folyamatba való bevonásáról.⁹⁹

Szintén problémaként jelentkezik, hogy a külső elvárásoknak való sürgető megfelelési kényszer miatt az ország lakossága nem vagy csak nehézkesen képes követni az alapvető változásokat. A szerves társadalmi fejlődés hiányára vezethető vissza, hogy a jogszabályok formális és tartalmi megfelelése ellenére azok nem képesek elérni a célzott joghatást és azokat gyakorlatban rendre felülírják a személyes, illetve politikai érdekek.¹⁰⁰ Szemléletes példa a rendelkezések gyakorlatban való nehézkes érvényesítésére a nyugati sztenderdeknek egyébként maradéktalanul megfelelő parlamenti képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi és együttalkalmazási szabályok. Mint ahogyan azt a GRECO-jelentés kiemeli, ezeket napi szinten sértik meg különösebb következmények nélkül.¹⁰¹ Hasonló megállapítások olvashatók az ügyészi szabályozással összefüggésben is.¹⁰² Mindezek tekintetében, a fentebb leírt intézkedések bevezetése ellenére a reformok megvalósítása veszélybe került. Jelenleg a legfontosabb kérdés, hogy hogyan lehet fenntartani és tovább erősíteni az új intézményi keretrendszert és fokozni az antikorrupciós erőfeszítéseket.¹⁰³

Sikerként értékelhető ellenben a közbeszerzések nyilvánosságát szolgáló ProZorro elektronikus közbeszerzési rendszer üzembe helyezése. Az átláthatóság és a digitalizáció szellemében kialakították az elektronikus vagyonbevallási rendszert is, amelynek bevezetését azonban több visszásság kíséri. Nem túlzott meglepetésre az erről szóló törvényt később módosították, amely révén a civil szervezetek is a jogszabály hatálya alá kerültek. A civil társadalom ellen intézett támadásként értékelt módosítással szemben több partnerország is felemelte a szavát. A Pénzügyminisztérium szintén megreformálta az általános forgalmi adó visszaigénylésének rendszerét is, amely korábban a korrupció melegágyaként működött. Az ugyancsak elektronikus, egyben automatikus rendszer kiküszöböli a szükségtelen késedelmeket, a visszatérítésért gyakorta követelt kenőpénzek kifizetését és hozzájárul az üzleti környezet kifehérítéséhez. Az új szabályok kialakítottak továbbá egy anonim bejelentő rendszert is, amelyen keresztül az egyének bejelentést tehetnek az általuk tapasztalt korrupciós ügyekkel kapcsolatban.

Nemzetközi szinten Ukrajnát az ENSZ Közgyűlése ez év júniusában beválasztotta az ECOSOC (Gazdasági és Szociális Tanács) tagjai közé, amelytől a kormányzat többek között a szociális és társadalmi reformok előmozdításának felgyorsítását várja. A kormányzat a határokon átnyúló korrupció felszámolása érdekében aktí-

⁹⁹ Anti-Corruption Reforms 2015, 5.

¹⁰⁰ 76th GRECO Plenary Meeting 2017, 200. pont.

¹⁰¹ 76th GRECO Plenary Meeting 2017, 82–84. pontok.

¹⁰² 76th GRECO Plenary Meeting 2017, 196–199. pontok.

¹⁰³ VALLEE 2017, 3.

van együttműködik az amerikai, a kanadai és a német kormányval, az Európai Bizottsággal, valamint az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal, amelynek képviselőit egy, a reformokat felügyelő testületben való részvételre is felkérte.¹⁰⁴

2. Ukrajna antikorrupciós intézményrendszere

A korrupció elleni küzdelem, illetve a jogállamiság és az állam demokratikus működése szempontjából kiemelkedő fontossággal bír egy stabil antikorrupciós intézményrendszer megteremtése, illetve az újonnan létrehozott szervezetek működési feltételeinek biztosítása. Ukrajna esetében ez egy erőteljes társadalmi elvárásként is megjelenik, egyben alapvető feltételként jelentkezik a nemzetközi partnereknél. Ennek megfelelően a Porosenko-kormány egyik első intézkedése volt a korábban említett átfogó antikorrupciós csomag megalkotása, amelynek intézményi vonatkozásai az alábbiak szerint jellemezhetők.

Jelenleg három meghatározó szereplő tevékenykedik a korrupció elleni küzdelem területén, amelyek feladatai, kompetenciái, hatáskörei, illetve szervezeti egységei jelentős mértékben eltérnek egymástól. Ebben a kiforrotlan intézményi struktúrában alapvető változást hozhat egy korrupcióellenes bíróság felállítása, amelyet jelenleg az alább bemutatni kívánt belpolitikai csatározások késleltetnek.

A korrupció leküzdését szolgáló egyik ilyen kiemelkedően fontos szereplő az Ukrán Nemzeti Korrupcióellenes Iroda (Національного антикорупційного бюро України – a továbbiakban: NABU), amely a nemzetbiztonságot fenyegető mértékű,¹⁰⁵ magas rangú, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó tisztviselők¹⁰⁶ korrupciós ügyei kapcsán hivatott eljárni.¹⁰⁷ A NABU hatásköre kizárólag a büntető törvénykönyvben meghatározott egyes esetek¹⁰⁸ megelőzésére, felderítésére, vizsgálódások lefolytatására, jelentések készítésére, valamint azok közzétételére terjed ki,¹⁰⁹ és nincs vádhatósági jogosítványa. Intézkedésként elrendelhet lefoglalást, el-

¹⁰⁴ *Ukraine: owning the reforms 2017*

¹⁰⁵ Az ukrán büntetőeljárás kódex 2016. cikk (5) bekezdése alapján ez a mérték eléri vagy meghaladja a minimálbér ötszázszorosát. Ukrajnában 2017-ben a minimálbér hozzávetőlegesen 3200 UAH, amely 100 eurónak felel meg.

¹⁰⁶ beleértve potenciálisan más bírákat vagy ügyészeket

¹⁰⁷ Az Ukrán Nemzeti Korrupcióellenes Hivatalról szóló 2014. No. 47. st. 2051. sz. törvény, 1. Cikk. Ukrajna nemzeti korrupcióellenes irodájának jogállása; 16. cikk: A Nemzeti Iroda feladatai; Verkhovna Rada of Ukraine

¹⁰⁸ Lásd:191., 206., 209., 210., 211., 354., 364., 368., 368., 369., 369., 410. cikkek, amelyek – többek között – az alábbi büncselekménytípusokat fedik le: vesztegetés, hivatali visszaélés, jogalap nélküli gazdagodás, pénzmosás

¹⁰⁹ Lásd: Az Ukrán Nemzeti Korrupcióellenes Hivatalról, 2014. No. 47. st.2051, 16. cikk: A Nemzeti Iroda feladatai

kobzást, és egyéb ideiglenes intézkedéseket. Emellett tájékoztatást ad és elemzői munkát végez a nemzeti nyomozóiroda utasítására és együttműködik a nemzetközi partnerhatóságokkal. A NABU három auditorja közé Mihail Buromenszkij jogvédőt 2018. május végén választotta meg a Miniszterek Tanácsa, míg a második jelöltet, Vlagyimir Vaszilenko nagykövetet és jogászprofesszort a Legfelsőbb Tanács választotta meg.¹¹⁰ A harmadik auditort Pavlo Zhebrivskyt, Donyeck megye korábbi kormányzóját Porosenko elnök nevezte ki.¹¹¹

A NABU széles körű operatív felderítő, nyomozó és elővizsgálatot végző tevékenységére építve a Különleges Antikorrupciós Ügyészség (Спеціалізована антикорупційна прокуратура – a továbbiakban: SAPO) hivatott arra, hogy képviselje az államot a korrupcióval összefüggő esetekben és eljárjon a megalapozottnak tűnő ügyekben. A vádhatóságot képviselő SAPO a klasszikus ügyészi feladatokon túlmenően jogosult a NABU vádemelést megelőző eljárási tevékenységeinek vizsgálatára. Az elviekben komplementerszervezetek közötti együttműködés – jogszabályi kötelezettségük ellenére – a gyakorlatban korántsem zökkenőmentes, amely jelentős mértékben csökkenti az antikorrupciós ügyek megfelelő kivizsgálását, mi több, sok esetben kifejezetten ellehetetleníti a szükséges büntetőeljárások megindítását.

A konfliktus forrása onnan ered, hogy a NABU-t irányító Artem Sytnyk nyíltan korrupciós tevékenységben való részvétellel vádolta meg a különleges ügyészség vezetőjét, Nazar Kholodnytskyit. Az óriási politikai vihart kavaró nyilatkozatban szintén felrótta, hogy a SAPO politikai nyomásra rendre megtagadja az egyes magas rangú tisztségviselők korrupciós ügyeiben való eljárás lefolytatását. A NABU ezt megelőzően magát Kholodnytskyit is lehallgatta, amely tovább mélyítette a szervek közötti bizalmatlanságot, ezáltal súlyosan és közvetlenül rombolva a reformok sikerességébe vetett társadalmi hitet. A SAPO viszontválaszként szakmaiatlannak nevezte a NABU-t és átfogó támadást indított Sytnyk-el szemben.¹¹² A konfliktusba bekapcsolódott az ukrán főügyész, a belügyminiszter és a nemzetbiztonsági szolgálatok vezetője is. Egyes értesülések szerint a Porosenko által kinevezett ukrán főügyész a SAPO feletti befolyás megszerzésére törekszik.¹¹³ Ezt alátámasztandó, a főügyész nem sokkal hivatalba lépését követően hivatali visszaélés gyanújával eljárást indított Kholodnytskyi ellen. Ennek következtében ismételten kijelenthető, hogy a technikai alapon jól strukturált intézményi rendszer a hatalmi küzdelmek

¹¹⁰ URBANSKAYA 2018

¹¹¹ TALANT 2018

¹¹² MAKARENKO 2018

¹¹³ OGARKOVA 2018

és politikai szempontú érdekek érvényesülése következtében nem képes ellátni alapvető feladatát.

Harmadik, ugyancsak kiemelt fontossággal – egyben szimbolikus jelentőséggel – bíró szerv a Nemzeti Korrupciómegelőzési Ügynökség (Національне агентство з питань запобігання корупції – a továbbiakban: NAZK), amely kifejezetten az államigazgatáshoz, valamint a törvényhozáshoz kapcsolódó személyek korrupciós tevékenységét monitorozza. Az ügynökségre kiemelten fontos szerep hárul a korrupció megelőzését szolgáló elsődleges jogszabályok végrehajtásában, különösen a korrupció megelőzéséről szóló törvény tekintetében.¹¹⁴ Többek között monitorozza az állami tisztviselők életvitelét, anyagi gyarapodásaik forrását, a vagyonyilatkozataik helyességét, valamint a tulajdonukban álló ingatlanokkal kapcsolatos tranzakciókat. A hatályos rendelkezések alapján a NAZK az ukrán parlament egyik alárendelt szervezeti egysége, így felügyeletét is a törvényhozó testület látja el. A NAZK köteles rendszeresen beszámolni tevékenységéről, valamint az általa vizsgált esetekről. Az ügynökség feletti ellenőrzésben igen szokatlan módon civil szereplők is részt vesznek, amely több oldalról is éles kritikákat váltott ki.¹¹⁵

Összességében elmondható, hogy a fentebb ismertetett szerveknek kompetenciájukat tekintve a potenciális eljárások különböző szakaszaiban lenne szerepük, azonban az átpolitizáltság,¹¹⁶ az önös érdekek, személyes ellentétek, kompetenciazavar, a végrehajtási jogszabályok hiánya vagy kidolgozatlansága, a megfelelő anyagi és szakmai háttér hiánya, illetve a létrehozásuk óta eltelt rövid idő tekintetében egyelőre nem képesek betölteni a hivatkozott reformcsomagban meghatározott funkciójukat.

3. A korrupció társadalmi megítélése Ukrajnában

Az ukrán társadalom különböző csoportjai elvitathatatlan érdemeket szereztek a reformfolyamatok elindításában, valamint az azok megvalósítása feletti ellenőrzésben. Szakmai munkáján keresztül számos szervezet járult hozzá a korrupció leküzdésére hivatott jogszabályi környezet, illetve intézményrendszer kialakításához. Ezen felül a Keleti Partnerség Civil Társadalom Platformjának jelentéstevő időszakában a Társulási Megállapodásban hivatkozott EU–Ukrajna Civil Társadalom Platformja, illetve egyéb nem kormányzati szereplők aktívan részt vettek a civil társadalom

¹¹⁴ 76th GRECO Plenary Meeting 2017, 23. pont

¹¹⁵ VALLEE 2017, 4.

¹¹⁶ Nemzetközi Valutaalap 2017. december 6-i közleménye

és az állami szervek között az európai integráció érdekében folytatott konzultatív találkozókön.¹¹⁷

Bár a reformok egyik mozgatóereje kétségtelenül a rendszerszintű korrupció mély társadalmi elítélése volt, Ukrajna esetében mégsem érvényesek maradéktalanul azok a következtetések, amelyek más országok esetében ésszerű módon levonhatók lennének. A korrupció elutasíthatósága ugyan széles körű konszenzuson nyugszik, ennek ellenére a társadalom szervezetsége és a közügyek befolyásolására való képessége messze elmarad az általa megfogalmazott kívánalmak érvényesítéséhez szükséges szinttől. Az ukrán társadalom paradox módon attól az elittől várja el a valós reformok véghezvitelét, amelyiket egyben valamennyi probléma forrásának is tekint, és amelyikben tradicionálisan igen alacsony a bizalma. Az elmúlt évek során mind a kormányzat, mind pedig a civil szféra az egymással folytatott vége-láthatatlan küzdelemre rendezkedett be.

A lakosság ennek ellenére – elsősorban Kijevben és a nagyobb városokban – érzékelhető nyomás alatt tartja a kormányzatot és a törvényhozást. A korrupció ellen és jogállamiságért folytatott tüntetések az euromaidani eseményeket követően rendszeressé váltak, amely több esetben is komoly összetűzésekhez vezetett. 2018 márciusában került sor a karhatalmi szervek és a civil tüntetők között egy jelentősebb összecsapásra, amelynek következtében legalább 20 tüntető szenvedett el személyi sérülést és több mint 100 személyt tartóztattak le a hatóságok.¹¹⁸

Az ukrán nem kormányzati szervekről általánosságban elmondható, hogy társadalmi beágyazódottságuk jobbra alacsonyabb, mint például az az európai államokban jellemző. További problémaként jelentkezik, hogy a civil szervezetek egy igen jelentős része különböző jogcímenek külföldről kapott támogatásból végzi tevékenységét, illetve tartja fenn magát. Az országban legalább 50 olyan antikorrupcióval foglalkozó civil szervezet működik, amelyet az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) szponzorál.¹¹⁹ E szervezetek önmagában emiatt a tény miatt kiváló célpontot jelentenek a politikai jellegű támadásoknak, így gyakorta a napi belpolitikai csatározások célkeresztjébe kerülnek.¹²⁰ A forradalmi hangulatban továbbá szinte bevett gyakorlattá vált, hogy egy-egy nagyobb tőkével rendelkező személy (oligarcha) civil aktivizmus álcájával kívánt politikai babérokra törni.

¹¹⁷ *Európai Bizottság jelentése az Ukrajnával szemben felállított társulási követelmények végrehajtásáról* 2016, 6.

¹¹⁸ MENDEL 2018

¹¹⁹ PRENTICE 2018

¹²⁰ *Interview with Andrii Marusov* 2017

4. Azonosítható kihívások

Az identitásválságban és nagyhatalmi szorításban lévő Ukrajna a geopolitikai realitások miatt több olyan lerázhatatlannak tűnő terhet cipel a vállán, amely béklyóba köti a központi kormányzatot. Egy relatíve békés politikai helyzetben is óriási kihívással járó nyugati integráció¹²¹ próbára teszi Ukrajna gazdasági, politikai és szellemi kapacitásait.

Mint arra az írás bevezetője is utal, az ukrán forradalom egyik kiváltója az a mély társadalmi elégedetlenség volt, amely a korrump és önös érdekeket szolgáló hatalmi elittel szemben állt fenn. Valamennyi ambiciózus és alapvetően reményteli reform ellenére ez az elégedetlenség a mai napig fennmaradt. Az ukrán társadalomban meglévő valódi reformok iránti vágy kéz a kézben jár a belátható időn belüli nyugati integrációba vetett reménnyel. Az érezhetően vonakodó Európai Unió, a politikai akarat hiánya, illetve a kormányzati tehetetlenség együttes hatásai azonban érthető módon csalódottságot szülnek abban az aktív fiatal generációban, amely egy jobb Ukrajna érdekében szállt harcba. A kezdeti fokozott társadalmi hangulat alábbhagyni látszik, amely a – vitathatatlanul rendkívül nehéz helyzetben lévő – kormányzat sikertelenségéről árulkodik. A társadalom fokozatos kijózanódása pedig kétségtelenül a korrupciós gyakorlatok további fennmaradásának kedvez. A legtöbb felmérés szerint az ukrán állampolgárok túlnyomó többsége elégedetlen az ország jelenlegi helyzetével. A kielezett politikai küzdelem miatt egyelőre nehéz megjósolni, hogy melyik elnökjelölt kerül ki győztesen a 2019. áprilisi választásokból, és hogy ennek a jelöltnek milyen hatása lesz a korrupció elleni küzdelemre.¹²²

A minden szinten jelen lévő korrupciónak az új jogszabályi csomag, illetve az ezek által létrejövő intézményi keret kíván gátat szabni. A széles körű nemzetközi tapasztalaton alapuló és számos külföldi javaslatot figyelembe vevő antikorrupciós stratégia egyelőre nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A papíron kifogástalan intézményi struktúra a gyakorlatban sok esetben nem képes ellátni az alapvető feladatát, tekintettel arra, hogy az új szervek közötti kompetenciaharc és politikai jellegű ellentétek megghiúsítják azt. Ennek megfelelően szükséges lenne, hogy a kormányzat az egyes korrupcióellenes törvényeket részletes és minden kérdéskörre kiterjedő végrehajtási rendeletekkel támassza meg, amely egyben az új intézmények működésével és eljárásaival összefüggő bizonytalanságokra is orvos-

¹²¹ Vö: Magyarország Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozását megelőző tárgyalások és az ezekkel járó társadalmi, állami, jogi, gazdasági átalakítási követelmények, amelyek Ukrajnával ellentétben gyakorlatilag politikai és társadalmi konszenzus mellett mentek végbe.

¹²² A választásokat nagy többséggel a nyugatbarát Volodimir Zelenszkij nyerte, aki további korrupcióellenes intézkedéseket jelentett be.

ságot jelentene. Szintén elengedhetetlen, hogy az egyes szervek számára biztosított legyen az információkhoz való legszélesebb körű hozzáférés.¹²³

A nemzetközi standardok alapulvételével és alapos konzultációk útján kialakított intézményrendszer egyes szereplői a jogalkotó szándéka szerint egységes láncolatot alkotnak, és nagyban támaszkodnak egymás tevékenységeire. Ennek a láncnak az utolsó szeme a Korruptióellenes Bíróság, amely az elővizsgálati hatáskörrel rendelkező NABU, valamint a vádhatósági feladatokat ellátó SAPO munkáját hivatott bírósági eljárása során vizsgálni. A 2019-es parlamenti és elnöki választásokra való tekintettel további átfogó jogszabály-módosítás ugyan nem várható, azonban a bíróság felállítása mindenképpen jelentős politikai haszonnal kecsegtet, így várhatóan 2019 tavaszáig bezárólag az új szerv megkezdí majd működését.

A kormányzati oldalon meglévő feladatok mellett megkerülhetetlen, hogy a társadalom egyéb csoportjai is aktívan részt vegyenek a korrupció elleni küzdelemben. A civil szféra öntudatra ébredése és a politikai döntéshozók folyamatos nyomás alatt tartása létfontosságú a megkezdett reformok véghezvitele szempontjából. A folyamatos nyugati támogatás és jelenlét szükségszerű ugyan, azonban az önmagában alkalmatlan arra, hogy egy jelentős mértékben eltérő történelmi, kulturális, szociális közegben kézzelfogható eredményeket érjen el.

5. Nagyobb korrupciós ügyek

Mint azt korábban említettük, a korrupció inherens részét képezi az ukrán társadalomnak. A legkisebb korrupciós esetektől egészen a kormányfőig felérő kenőpénzekről szóló hírek korántsem nevezhetők elszigeteltnek Ukrajnában. Ennek következtében számtalan ügyet lehet példálózó módon bemutatni, amelyek száma a közeljövőben – különös tekintettel az újonnan felállítandó antikorrupciós intézményrendszerre – feltételezhetően tovább fog szaporodni.

A kormányzati szintű korrupció egyik példája, amikor 2018 júliusában Volodimir Hrojszman miniszterelnök Alekszandr Danyiljuk pénzügyminiszter felmentését kérte a Legfelsőbb Tanácstól.¹²⁴ A kormányzaton belüli konfliktus hátterében vélhetőleg az áll, hogy a két politikus között elmérgesedett a viszony, miután Hrojszman megtagadta a pénzügyminiszter politikai tanácsadójának, Jana Bugrimovának adóügyekért felelős miniszterhelyettesé való kinevezését. A politikai vétó mellett sajtóértesülések szerint a miniszterelnök bejelentette a Pénzügyminisztérium alá tartozó Állami Költségvetési Szolgálat kiszervezését,

¹²³ 76th GRECO Plenary Meeting 2017, 273. pont iii. alpont.

¹²⁴ BEDRATENKO 2018

és annak közvetlenül a Miniszterek Tanácsa alá vonását.¹²⁵ A Miniszteri Tanács ülését követően Danyiljuk egy levelet intézett¹²⁶ a G7-es tagországok Ukrajnában állomásozó nagyköveteihez, amelyben azt állította, hogy a miniszterelnök távozásra szólította fel, amennyiben nem hajlandó asszisztálni egyes állami szintű korrupciós ügyekhez. Az állítólagos félreértések és a manipuláció megelőzése érdekében a miniszter a levélben beszámol arról, hogy a miniszterelnök kizárólag hozzá lojális személyek jelölését teszi lehetővé, akik ráadásul jól azonosítható kormányzati körökhöz köthetők. Ezek a körök akadályozzák meg a szakmai jelöltek kinevezését. Állítása szerint az Állami Költségvetési Szolgálat jelenlegi ügyvezetője mindezekon felül törvénytelenül tölti be tisztségét. A tárcavezető az ügynek az Economicseskaja Pravda napilap általi megszéllőztetését követően jelentős kormányzati kommunikációs támadással találta szembe magát. Az ügy érzékenységet jól mutatja, hogy arra napokkal a 17,5 milliárd dolláros nemzetközi támogatási program következő részletének engedélyezése előtt került sor, amelynek alapfeltétele bizonyos korrupcióellenes intézkedések meghozatala.

Ennek megfelelően Andrej Gyenyiszenko, a Miniszterek Tanácsa parlamenti képviselője nyilatkozata alapján Danyiljuk megalapozatlan cselekedete azzal lehetett összefüggésben, hogy az Állami Költségvetési Szolgálat vizsgálatot folytat egy Danyiljukhoz köthető, vélhetően jogszerűtlen adókifizetés ügyében. A képviselő elmondása szerint az ügyet a transzparencia érdekében a kormány az IMF-el való tárgyalások alkalmával is felvetette és potenciális érdekellentétre tekintettel döntöttek az Állami Költségvetési Szolgálat átstrukturálása mellett. A miniszterhelyettes személye körül kialakult egyet nem értés kapcsán Gyenyiszenko megjegyezte, hogy Danyiljuknak négy miniszterhelyettese van, ami bármelyik minisztérium számára több mint elegendő.¹²⁷

A tárcavezető a heves támadásokra a közösségi médiában úgy reagált, hogy választás elé állították; vagy lemond a tisztségéről, vagy a politikai korrupció bűnrészesévé válik. „Egy éve hatalmas nyomás van rajtam. Azt követelik tőlem, hogy támogassam a szubvenciók a régiók társadalmi-gazdasági fejlődéséhez programot. Emberi nyelvre lefordítva – ez pénzosztás a többségi képviselők projektjeihez. Ez – politikai korrupció, népiesen fogalmazva – hajdina.¹²⁸ A mai a döntő pillanat. Egy választás elé állítanak – menni vagy bűnrészesnek lenni.”¹²⁹

¹²⁵ *Groysman Finance Minister's letter to G7 Ambassadors* 2018

¹²⁶ *Finance Minister Danyiljuk informs G7 about dispute with PM Groysman* 2018

¹²⁷ GOTEV 2016

¹²⁸ Az átvitt értelemben használt kifejezés a politikai megvesztegetés szinonimájaként értelmezhető, amely során a választókat szavazatukért étellel vagy más módon befolyásolják.

¹²⁹ *Ukraine finance minister claims he was told to back corruption or quit* 2018

A politikai korrupcióra és az ezekhez kapcsolódó belső hatalmi harcokra további példaként említhető a korábban ismertetett korrupcióellenes hatóságok egyes szereplői között kialakult konfliktus. Mint arra korábban utaltunk, az ukrán különleges ügyészség vezetőjével, Nazar Kholodnytskyival szemben Jurij Lucenko főügyész és Artem Sytnyk, a NABU vezetője kezdeményezett eljárást, amelynek következtében az ukrán ügyészség fegyelmi bizottsága 2018. július 26-án hozott döntést. A hetekig tartó lehallgatás és kompromittáló adatgyűjtés mellett lefolytatott eljárás során a NABU megalapozottnak látta a korrupciós vádakat. Az ügy politikai súlyára tekintettel később az ukrán titkosszolgálat bevonására is sor került, amely a közelmúltban további nyomozási cselekmények lefolytatását rendelte el.¹³⁰

Ugyancsak az elmúlt hónapokban pattant ki az a jelentős nemzetközi relevanciával bíró korrupciós eset, amelynek központi szereplője Paul Manafort, Donald Trump korábbi kampányfőnöke. Manafort a NABU által lefolytatott előzetes vizsgálódások alapján több olyan ukrán üzleti tevékenységhez kötődik, amelyet jelentős mértékű korrupció leng körül.¹³¹ Viktor Janukovics, volt ukrán kormányfő tanácsadójaként a jelenlegi vádak alapján közel 13 millió dollárra tett szert, amely különböző offshore cégeken keresztül, adózatlanul került a tanácsadóhoz.

6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások

Ukrajna általános korrupciós helyzetére tekintettel nehéz hosszú távon is eredményesen működő, adaptálható megoldások azonosítása, azonban néhány területen – elsősorban a nemzetközi támogatásnak köszönhetően – vannak biztató kezdeményezések. Ezek közül kiemelhető, hogy a korrupció elleni reformcsomag első hullámát követően hathatós nemzetközi nyomásra az ukrán vezetés hozzálátott egy Legfelsőbb Korrupcióellenes Bíróság (Вищий антикорупційний суд – ВАКС) felállításának jogi előkészítéséhez is. A bírósági rendszerről és a bírák jogállásáról szóló 6011/2016. számú törvény elfogadása – a korábban említett hathatós nemzetközi nyomás részeként – feltétele volt Ukrajna és az IMF¹³² további együttműködésének, valamint az USA és az EU további pénzügyi támogatásának folyósításához.¹³³ A parlamenti döntést megelőzően a bevett gyakorlat szerint tömördek módosító indítvány érke-

¹³⁰ *The SBU is investigating the criminal proceeding regarding Kholodnytskyi's actions* 2018

¹³¹ KRAMER–MCINTIRE–MEIER 2016

¹³² Nemzetközi Valutaalap

¹³³ Lásd: U.S. State Department közleménye az ukrán Korrupcióellenes Bíróság felállításának szükségességéről: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/06/282965.htm>; a Nemzetközi Valutaalap igazgatójának Ukrajnával kapcsolatos közleménye 2017; 896/2017 számú velencei bizottsági vélemény

zett be, amelyek jelentős részben csorbították volna a szerv hatásköreit. Júniusban a Transparency International jogvédő szervezet hívta fel a figyelmet¹³⁴ arra a tervezetbe csempészett módosításra (amelyet nem mellesleg a jogalkotási bizottsági eljárás megkerülésével nyújtottak be), amely kizárta volna a bíróság fellebbviteli eljárási hatáskörét azokban a korrupciós ügyekben, amelyek jelenleg már bírósági tárgyalási szakaszban vannak. Az Európai Unió a 2018 júniusi EU–ukrán csúcstalálkozót lezáró közös nyilatkozatban hangsúlyosan kiemelte, hogy elvárja a vitatott jogszabályi rendelkezés tervezetből való kivételét,¹³⁵ továbbá számos kormányzati¹³⁶ és nemzetközi civil szervezet gyakorolt nyomást az ukrán kormányzatra.¹³⁷ Ennek az újabb politikai turbulenciát okozó ügynek az eredményeképpen az ukrán parlament 2018 augusztusában elfogadta a Legfelsőbb Korrupcióellenes Bíróságról szóló jogszabályt. A kormányfő nyilatkozata szerint a bíróság 2018 év végére megalakulhat, ugyanakkor a reális várakozások szerint erre 2019 tavasza előtt nem kerül majd sor.¹³⁸

A kérdéses módosítás elvetése következtében a bíróság megalakulásától kezdődően átveszi az általános hatáskörű fellebbviteli bíróságok hatáskörét korrupciós természetű ügyek tekintetében. A jogszabály alapján a bíróság elsőkfű bírósággént járna el a NABU által felderített ügyekben.¹³⁹ Hatáskörét tekintve nem kizárólag korrupciós kérdésekkel, hanem az ahhoz járulékosan kötődő hivatali visszaélésekkel, pénzmosással, vagy jogalap nélküli gazdagodás eseteivel is foglalkozna.¹⁴⁰ A bíróság jogi és költségvetési státuszát tovább tisztázó jogszabálytervezet egyelőre még a törvényhozás előtt van, amelynek elfogadására a közeljövőben nem lehet számítani. Tényleges felállítása esetén illeszkedik majd a fentebb bemutatott független szervek láncolatába,¹⁴¹ amelyet a többek között egy nemzetközi közösség szakértőiből álló testület javaslatainak figyelembevételével kinevezett bírák hivatottak biztosítani.

Az akár – figyelemre méltó módon – bírósági szervezetrendszeren kívülről érkező antikorrupciós bírák megválasztásával az a deklarált szándéka a jogalkotónak, hogy független, feddhetetlen, integritásában megkérdőjelezhetetlen, magas tudású személyek döntsenek az olyan érzékeny ügyekben, mint például a politikai elit korrupciós esetei.¹⁴² A kinevezések felett akár vétőjogot is gyakorló nemzetközi

¹³⁴ *TI – Ukraine Urges to Amend the Appeal Provision in the Law on the Anti-Corruption Court* 2018

¹³⁵ Lásd: *20. EU-Ukrajna Találkozó (2018. június 9.) alkalmával kiadott közlemény* 2018

¹³⁶ *Sentences in the NABU cases made by the courts of general jurisdiction should be appealed to the Appeals Chamber of the High Anti-Corruption Court* 2018

¹³⁷ *Anti-corruption organizations urge coalition leaders* 2018

¹³⁸ Jelen kézirat lezárásakor (2019. február 28.) rendelkezésre álló információk alapján a bíróság várhatóan 2019 augusztusában kezd meg munkáját. helyett: A bíróság végül 2019 szeptemberében megkezdte munkáját.

¹³⁹ Lásd: 6011/2016. számú törvényjavaslat 3. cikk (1) bekezdés.

¹⁴⁰ Lásd: 6011/2016. számú törvényjavaslat 3. cikk (1) bekezdés és Büntetőeljárás Kódex 216. (5) bekezdés.

¹⁴¹ *Európai Külügyi Szolgálat szóvivőjének nyilatkozata* 2018

¹⁴² 896/2017 számú velencei bizottsági vélemény, 7. pont

szakértői csoport bevonása¹⁴³ rendkívül szokatlan, amely olyan hibrid megoldást eredményez, amely mind alkotmányjogilag, mind pedig az elkülönült bírói államhatalom integritása és megfelelő működésének biztosítása szempontjából is aggasztóan tekinthető. Ezen túlmenően politikailag is igen nagymértékben veszélyes és egyértelműen fokozza az ország nyugati kiszolgáltatottságát. Vélhetően más közjogi módszerrel is biztosítható lehetett volna a bíróság bírúinak függetlensége és a politikai behatásoktól való mentessége. A bírói tisztségekre való jelentkezést 2018. július 24-én nyitották meg, amelyre mindeközéig több mint kétszázan jelentkeztek.¹⁴⁴ A kiválasztási folyamat egyes részletei és a választás alapjául szolgáló objektív indikátorok nem tisztáztak, és a szakértői csoport számára – vélhetően szándékosan – nem bocsátottak rendelkezésre megfelelő infrastruktúrát. A bíróság működőképességéhez legalább 35 bíró kinevezése szükséges. Artem Sytnyk a bíróság kapcsán elmondta, hogy az új szerv sikerességét kizárólag annak szakmai, társadalmi és nemzetközi elismertsége mentén lehet mérhetővé tenni. Oszítja azok véleményét, akik további technikai jellegű szabályok kidolgozását szorgalmazzák.

7. Összefoglaló

A leírtakat összefoglalva Ukrajna kapcsán megállapítható, hogy a számtalan nyugati – jellemzően amerikai és európai uniós – programok, képzések és nagyvonalú pénzügyi támogatások¹⁴⁵ ellenére immáron a legtöbb kormányzat és nemzetközi civil szervezet számára is világossá vált, hogy az ukrán társadalom megreformálásához elégtelenek a külföldről egy az egyben importált megoldások, azok nem adoptálhatók a helyi sajátosságok és történelmi adottságok figyelmen kívül hagyásával.

Ebből adódóan az ukrán társadalomnak feltételezhetően egy igen hosszú fejlődési folyamat elé kell néznie, amelyben elengedhetetlen, hogy az események aktív alakítójaként lépjen fel. A más körülmények között sikeresen működő civil szervezetek esetében ennek következtében meg kell találni azt az egyensúlyi helyzetet, amely alkalmas arra, hogy felhasználja a már jól bevált konstrukciókat, azonban teret engedjen a helyi sajátosságoknak (civil szervezetektől való idegenkedés, alacsony mobilizációs potenciál, civil szervezetek vidéki térségekben való alacsony aktivitása, korrupció napi szintű alkalmazása, elfogadottsága, politikai retorika) is.

¹⁴³ Public Council of International Experts – PCIE, amelybe 14 nemzetközi szervezet jelölhet szakértőket. A jogszabály rendelkezései szerint a szakértői tanácsba való delegálás feltétele, hogy az adott szervezetnek legyen érvényes antikorrupciós tárgykörre vonatkozó megállapodása az ukrán állammal. Ilyen szervezet többek között az OECD, UNODC, GRECO, MONEYVAL, EPAC, OLAF, OSCE, EBRD.

¹⁴⁴ Transparency International: Become a judge

¹⁴⁵ *Corruption Park to open in Kyiv* 2018

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK ROMÁNIÁBAN

Tóth Zoltán Balázs

Bevezető

Romániában a korrupció mint jelenség rendszerszintű kockázatot jelent. Éppen úgy tetten érhető a hétköznapi interakciókban – például egészségügyi szolgáltatások igénybevétele esetén – mint az üzleti életben vagy a politikai alrendszerben.

A nemzetközi szervezetek, illetve az Európai Unió, felismerve a korrupció visszaszorítását célzó szabályozási keretrendszer és intézmények alulfejlettségét, idejekorán országvizsgálatokat végeztek, illetve javaslatokat fogalmaztak meg Románia számára. A 2010-es évet követően számottevően javult a korrupcióellenes fellépés: a szigorodó jogszabályok, illetve a hatékonyabban működő intézmények számos kiterjedt ügyletre derítettek fényt, és több tucat közjogi méltóság vagy befolyásos közéleti szereplő, üzletember karrierje tört ketté.

12. táblázat

A Világbank Romániára vonatkozó Kormányzási Mutatói (Worldwide Governance Indicators) 0-tól (legalacsonyabb érték) 100-ig (legmagasabb érték) terjedő skálán százalékosan rangsorolva

	2009	2011	2013	2015	2017
Társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság	60,19	58,69	57,75	63,55	64,53
Politikai stabilitás	56,87	53,55	54,03	54,29	49,05
Kormányzat hatékonysága	44,50	44,08	51,66	51,44	46,15
Jogszabályi környezet minősége	70,81	73,93	72,04	72,12	70,19
Jogbiztonság	55,92	57,28	56,81	61,54	63,97
Korrupciós kontroll	49,76	52,61	53,08	57,21	55,29

Forrás: The Worldwide Governance Indicators 2019

A korrupció visszaszorítására tett erőfeszítések a 2010-es előtti évekhez képest jelentős változásokat eredményeztek, mégsem javult szignifikánsan a lakosság korrupció-érzékeltetése, és továbbra is fajsúlyos ügyek rengetik meg a közintézményekbe vetett bizalmat (lásd a 12. táblázatot). Mindemellett a politikai elit elköteleződése a korrupcióellenes fellépések mellett meglehetősen hullámzó: mivel egy-egy nagyobb horderejű ügy komoly sebeket ejt a fennálló kormányzat megítélésében, időről időre felmerül a korrupcióellenes intézkedések enyhítése. Ezen intézkedések összetűzésbe kerülhetnek a megelőző években hozottakkal, és kiválthatják a lakosság ellenérzését, mint ahogy a büntetések kapcsán annak napjainkban is szemtanúi lehetünk.

1. Románia korrupció elleni fellépése, szakpolitikája

Románia korrupcióellenes fellépését, illetve annak visszaszorítását célzó intézményrendszer fejlesztését elsősorban szupranacionális szervezetek, mint az Európai Unió, az ENSZ, az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO), az Európa Tanács Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Szakértői Bizottsága (Moneyval), illetve a Pénzügyi Akciócsoport (FATF) sürgeti. A továbbiakban ezen intézmények Romániával kapcsolatos szakpolitikáit mutatjuk be.

Románia Bulgáriával egyetemben 2007-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, ugyanakkor az igazságügyi rendszer reformja, a korrupció, illetve a szervezett bűnözés elleni küzdelem még jelentős intézkedések meghozatalát igényelte. Az Európai Bizottság átmeneti intézkedésként létrehozta az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust (Cooperation and Verification Mechanism – CVM), amelynek célja e két ország előrehaladásának folyamatos nyomon követése, illetve a közigazgatási és igazságügyi rendszerek fejlesztéséhez segítségnyújtás. Az előrehaladás mérésére szolgáló kritériumok némileg különböznek a két országnál, Románia esetében ezek az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságára és átláthatóságára, az integritással és más kérdésekkel foglalkozó alapintézményekre, a korrupció ellen minden szinten folytatott küzdelemre, illetve a korrupció megelőzésére fókuszálnak.

A 2007 és 2017 közötti időszakban az intézményrendszer fejlesztése, illetve a szakpolitikák fejlesztésére irányuló erőfeszítések összegzése a 2017 januárjában publikált jelentésben történt meg. A jelentés elismerte, hogy történt előrehaladás, mindazonáltal további 12 pont mentén határozta meg a további tennivalókat, továbbá javaslatokat fogalmazott meg a teljesítésükhöz. Az helyzetet a 2017 novemberében publikált jelentés összegezte, amely – a teljesség igénye nélkül – javasolta a főügyészek kinevezésével kapcsolatos eljárásrend megváltoztatását (hogy mentesüljön a politikai befolyástól), a büntető törvénykönyv további módosítását, a törvényhozási

eljárás átláthatóbbá tételét, a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztésével összekapcsolódó szabályok módosítását, valamint a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia implementálásának folytatását.¹⁴⁶

A jelentés ugyanakkor kockázatként jelölte meg a 2017-ben az igazságszolgáltatási ág függetlenségének megkérdőjelezését a politikai alrendszer részéről, továbbá szorgalmazta az addig elért eredmények fenntarthatóságát. Beszédes tény továbbá, hogy a Romániára testreszabott átmeneti intézkedés még több mint 10 évvel az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően sem ért véget.

Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye 2005. december 14-én lépett hatályba, és ezzel egy napon vált Romániában is hatályossá. Az egyezmény erős alapot jelent minden részes országnak, amely alapján a hazai intézményrendszert továbbfejleszthetik. Azt azonban látni kell, hogy az Európai Unió együttműködési és ellenőrzési mechanizmusa egy sokkal hatékonyabb nyomkövetési eljárást tesz lehetővé, hiszen a rendszeresen publikált jelentéseken túlmenően ad hoc vizsgálatok elkészítésére is sor kerülhet az aktuális politikai-jogi események függvényében.

A GRECO, akárcsak az Európai Unió, folyamatos megfigyelés alatt tartja Romániát. A 2015-ben elfogadott negyedik értékelő jelentés pozitívan vélekedik az előtte meghozott intézkedésekről, bár számos kockázati tényező – mint a törvényhozási folyamat átláthatóságának javítása – további beavatkozásokat igényel, és Románia a korrupcióellenes szabályozási keretrendszer fejlesztésének mindössze az elején tart.¹⁴⁷ Mivel a korrupció felszámolására irányuló erőfeszítéseket a GRECO nem tartotta kellően hatékonynak, első ízben Romániával szemben alkalmazta a 34-es szabályt. A szabály lehetővé teszi ad hoc vizsgálatok elvégzését egy-egy konkrét esetben, amikor az Európa Tanács korrupcióellenes standardjai súlyosan sérülhetnek. A 2018. decemberi plenáris ülésen döntöttek a 34-es szabály alkalmazásáról, és 2018-ban az igazságügyi ágat érintő jogszabályi változások okán 2018 áprilisában publikálásra is került az első ad hoc jelentés.¹⁴⁸

A Moneyval és az FATF munkássága némileg kilóg a sorból, ugyanis e szervezetek elsősorban a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorítását előmozdító szabályozási környezetet igyekeznek fejleszteni. A korrupció visszaszorítása kapcsán tett erőfeszítések szempontjából ezen intézkedések mégsem közömbösek, hiszen a központi és helyi közigazgatási intézmények, a gazdasági társaságok, illetve egyéb szervezetek – például nonprofit szervezetek – átlátható működését célozzák meg, amely csökkenti a korrupciós kockázatokat. A Moneyval az FATF metodológiája alapján végez országvizsgálatokat és fogalmaz meg ajánlásokat, amelyek

¹⁴⁶ *Commission Staff Working Document Romania Technical Report 2017*, 3–11.

¹⁴⁷ *Evaluation Report Romania 2015*, 5.

¹⁴⁸ *Ad Hoc Report on Romania (Rule 34) 2018*, 2–3.

mentén egy adott országnak fejlesztenie szükséges a jogszabályi környezetet és az intézmények szabályozását.

2. Románia antikorrupciós intézményrendszere

A 2010-es évet követően számos intézkedés látott napvilágot, amely a korrupció megfékezését, illetve a korrupciós ügyek feltárását tűzte ki célul. Mindezt nemzeti stratégiák alapozták meg, amely nyomán fejlődhetett tovább a korrupcióellenes intézményrendszer, illetve a jogszabályi környezet.

A 2012–2015 közötti időszakra szóló stratégia kialakítása multidiszciplináris megközelítéssel és széles körű konzultáció mellett született meg. 2013 májusában napvilágot látott a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészséget (Direcția Națională Anticorupție – DNA) megerősítő jogszabály, amely egy független és kiterjedt jogkörökkel bíró intézményt hozott létre.¹⁴⁹ A Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség működése ugyanakkor egy rendkívüli rendelet alapján már 2002-ben elindult,¹⁵⁰ azonban 10 évet kellett arra várni, hogy az intézmény kibővített jogkörökkel folytathassa működését.

A hatályos stratégia a 2016–2020 közötti időszakra szól, amely az előző stratégia tapasztalataira építve alakította ki a teljesítményindikátorokat és végezte el a kockázatelemzést.¹⁵¹ A stratégia olyan célok megvalósítása mellett kötelezi el magát, mint a helyi és központi közigazgatási intézmények átláthatóságának fejlesztése, az intézményi integritás fejlesztése prevenciós intézkedések bevezetésével, az intézmények sérülékenységének csökkentése és a korrupciós kockázatok mérséklése a működési hatáskörükben, a közalkalmazottak, illetve a közszolgáltatásokat igénybe vevők körében az integritásmenedzsmenttel kapcsolatos ismeretek növelése, a korrupcióellenes intézkedések serkentése bűnüldözési és adminisztratív intézkedésekkel, valamint a korrupciót visszaszorító intézkedések körének növelése a központi és helyi közigazgatási intézményekben, háttérintézményekben és állami vállalatoknál.¹⁵²

A jelenleg hatályos korrupcióellenes stratégia annak reményében határozott meg célokat és feladatokat, hogy a korrupcióval kapcsolatos általános vélekedések

¹⁴⁹ Ordin Nr.1.643/C din 15 mai 2015.

¹⁵⁰ Ordonanță de Urgență Nr. 43*) din 4 aprilie 2002

¹⁵¹ A stratégia teljes szövege, illetve az indikátorokról szóló összefoglaló az alábbi hivatkozáson érhető el: www.just.ro/strategii-si-politici/strategii-nationale/ A 2015-2020-as időszakra szóló stratégiához kapcsolódó ajánlásokat az alábbi értékelés határozta meg: *Evaluare independentă a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 în România 2016*

¹⁵² *Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2016–2020* 2016, 17–35.

az európai uniós átlaghoz közelítsenek, 50%-kal csökkenjenek a csalással és korrupcióval kapcsolatos esetek, preventív intézkedéseket vezessenek be a közhivatalok és állami vállalatok 80%-ában, Románia csatlakozzon az OECD Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményéhez, valamint a bevezetett intézkedéseket és jó gyakorlatokat ismertessék és ajánlják más országok számára.¹⁵³

Az antikorrupciós stratégiák mellett más, a korrupció visszaszorítását célzó keretdokumentumok is napvilágot láttak. Az igazságszolgáltatás fejlesztésére irányuló stratégia 2015. és 2020. közötti időszakban (a továbbiakban: Stratégia) célul tűzte ki a bíróságok modernizációját, az igazságügyi intézmények tekintetében stratégiai menedzsment kialakítását, az erőforrások hatékony felhasználását, innovatív módszerek bevezetését a bíróságok hatékonyabb működésének eléréséhez, illetve az állampolgárok igazságszolgáltatáshoz való hozzáférhetőségének javítását.

A Stratégia annak reményében fogalmaz meg célokat, hogy azzal az igazságszolgáltatás illeszkedni fog a 21. század elvárásaihoz, illetve betölti azt a szerepet, amely a demokratikus államokban elengedhetetlen.¹⁵⁴ A Stratégia a korrupció elleni küzdelem jegyében célkitűzésként fogalmazza meg az etikai standardok népszerűsítését, az igazságszolgáltatásban dolgozók hatékonyabb ellenőrzését, a magas tisztséget betöltő személyek korrupciógyanús ügyleteivel kapcsolatos nyomozások folytatását, illetve rendszeres időközönként korrupcióval és etikai kérdésekkel foglalkozó felmérések készítését.¹⁵⁵

A Stratégia nemcsak a köztisztviselőkkel szemben támaszt elvárást, hanem a szektorral érintkező, ám egyéb jogviszonyban lévő személyekkel is (például ügyvédek, választott bírók, közjegyzők szakértők, végrehajtók, fordítók és tolmácsok). E személyek részére hangsúlyosabban szükséges kommunikálni az etikai és korrupcióellenes követelményeket, továbbá elemezni kell a tevékenységüket.¹⁵⁶

Az igazságszolgáltatás fejlesztésére irányuló stratégia megvalósítását célzó akciótervet a 1155/2014-es kormányrendelettel fogadták el, amely a Stratégiában megfogalmazott feladatokat technikai szinten pontosítja, illetve megvalósításukhoz határidőket szab meg. Az integritásmenedzsmentet érintő főbb intézkedések az alábbi bontásban jelennek meg:

- A bírói és ügyészi hivatalok szerepkörének megerősítése abból a szempontból, hogy az integritásmenedzsment hathatósabb szerephez jusson. Ennek

¹⁵³ *Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2016–2020* 2016, 16.

¹⁵⁴ A teljesség igénye nélkül olyan alapelveket lehet megemlíteni, mint bírósághoz fordulás joga, ítélezés egységességének elve, jogorvoslathoz való jog, nyilvánosság, ésszerű időn belüli döntés, visszamenőleges jogalkotás tilalma, ártatlanság vételeme, védelemhez való jog.

¹⁵⁵ *Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015–2020*, 13–14.

¹⁵⁶ *Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015–2020*, 14.

- megfelelően ki kell dolgozni az úgynevezett integritási hálózatot az igazságszolgáltatásban dolgozók számára. A megvalósítás ideje: 2017–2018.
- A 2016–2020-as időszakra vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia azon pontjainak átemelése, amelyek az igazságszolgáltatás fejlesztésére irányulnak. Rendszeres időközönként szükséges az átültetett megoldások monitoringja és értékelése.
 - Nagyobb hangsúly fektetése a prevencióra, és ezen intézkedések indikátorra történő formálása. A megvalósítás ideje: 2016.
 - A korrupciós ügyek eljárásainak, illetve a kiszabott büntetések gyakorlatának felülvizsgálata, egységes szankcionálási rendszer kidolgozása. A megvalósítás ideje: 2016–2020.
 - A Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség munkájának támogatása azzal, hogy a bíróságok nagyobb személyi állományt, több eszközt és pénzügyi forrást rendelnek a korrupcióval kapcsolatos ügyek feltárásához, illetve támogatják az ügyészség munkatársainak továbbképzéseit. A megvalósítás ideje: 2016–2020.

A fent ismertetett dokumentumok alapozzák meg az egyes, a korrupció visszaszorítására, illetve a korrupciós ügyek felderítésére hivatott intézmények működését. A 2010-es évtől kezdődően mind nagyobb hangsúlyt fektetett a román kormányzat a korrupció felszámolására, illetve megelőző intézkedések bevezetésére, és ez tetten érhető a legfontosabb intézmények működésében bekövetkezett változásokban.

A Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség 2013. és 2018. között páratlan munkájával több tucat magas rangú köztisztviselőt és üzletembert leplezett le, illetve számos, több millió euró kárt okozó ügyleteknek vetett véget. 2014-ben jelentős szervezeti reformokat vezetett be, amely státuszok hatékonyabb kihasználását, egyben új státuszok létesítését is lehetővé tette. A Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség a korrupciós ügyek felszámolása közben számos ingatlant is elkobzott, és proaktív fellépésének köszönhetően többszázmillió euró értékű károkozási ügyletek hiúsultak meg.¹⁵⁷

A Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség több nemzetközi szervezettel is szorosan együttműködik annak érdekében, hogy a jó gyakorlatokat átemeljék, a munkatársakat folyamatosan képezzék, illetve képviseljék Romániát az egyeztetéseken. Olyan szervezetekkel működik együtt, mint az Európai Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózat (European Contact Point Network against Corruption – EACN), az OECD Kelet-európai és Közép-ázsiai Korrupcióellenes Hálózat (OECD

¹⁵⁷ *Raport privind exercitarea mandatului de procuror șef al Direcției Naționale Anticorupție mai 2013 – iulie 2018 2018*

Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia), illetve az Európa Tanács GRECO-megbeszélésein a főügyész tagja a román delegációnak.

A Nemzeti Integritási Ügynökséget (Agenția Națională de Integritate – ANI) 2007-ben hozták létre, és tagja annak az Integritási Hálózatnak (Network for Integrity), amelynek Európában Románia mellett még Franciaország, Görögország, Horvátország, Lettország, illetve Ukrajna a tagja.¹⁵⁸ A Nemzeti Integritási Ügynökség célja a közhivatalnokok és közjogi méltóságok integritásának előmozdítása, az intézményes korrupció megelőzése a vagyonfelhasználás és gyarapodás folyamatos nyomon követésével a közhivatalnokok és közjogi méltóságok működése alatt. Működésének első 10 évében több mint 12 ezer vizsgálatot hajtott végre, és a nyomozások 6 miniszter, 122 képviselő, 33 szenátor, a városi tanácsok 23 elnöke és elnökhelyettesei, illetve több mint 1000 helyi képviselő munkájára is kiterjedtek.¹⁵⁹ Az ügynökség nagy hangsúlyt fektet a közhivatalnokok vagyongyarapódásának nyomon követésére is: a hivatalos honlapon az intézmény vezetőinek évenkénti bontásban megtalálhatók a nyilatkozatai¹⁶⁰, és további 300 ezer köztisztviselő több mint 7,1 millió vagyonyilatkozata, illetve egyéb nyilatkozata az összeférhetlenségről.¹⁶¹

A Nemzeti Integritási Tanács (Consiliul Național de Integritate – CNI) a szenátus ellenőrzése mellett működő testület, amelyet a Nemzeti Integritási Ügynökség létrehozásáról szóló 144/2007-es törvény alapján kezdte meg működését.¹⁶² A tanács főszabály szerint rész vesz a Nemzeti Integritási Ügynökség elnökének és elnökhelyettesének javaslatértékelési és kinevezési folyamatában, illetve az ügynökség cselekvési tervének kialakításában, valamint vagyonkezelési stratégiájának kialakításában. Elemzi az ügynökség éves beszámolóját a rákövetkező év első negyedévében (javaslatok megfogalmazásával), évente legalább egyszer, de szükség szerint akár többször is benyújtja a szenátusnak az ügynökség éves működéséről szóló jelentést.¹⁶³

3. A korrupció társadalmi megítélése Romániában

A korrupció társadalmi megítélését érdemes két elemre bontani. Az egyik elem a természetes személyek által megélt eseményeken és percepciókon alapulnak, míg

¹⁵⁸ *Network for Integrity*

¹⁵⁹ Közel 4.000 esetben szabtak ki adminisztratív bírságot, amiért nem vagy hiányosan nyújtottak be a vagyongyarapodás nyomon követésére szolgáló dokumentumokat.

¹⁶⁰ *Declarații de Avere*

¹⁶¹ A keresőfelület az alábbi hivatkozáson érhető el: <http://declaratiile.integritate.eu/>

¹⁶² *Ce Este C.N.I.*

¹⁶³ *Ce Este C.N.I.*

a másik elem a gazdasági szereplők tapasztalatait összegzi. E két csoport között természetesen van kapcsolódási pont, mégis a korrupcióval más és más szituációkban találkozhatnak – például míg a természetes személyek az egészségügyi rendszerben szembesülnek a csúszópénz intézményével, addig a gazdasági szereplők a közbeszerzéseken fedezhetnek fel testre szabott kiírásokat. A továbbiakban először a természetes személyekkel készített közvélemény-kutatások eredményeit, majd ezt követően röviden a gazdasági szereplők tapasztalatai alapján összeállított megállapítások főbb vonalait mutatjuk be.

A Transparency International évente publikálja a Korrupció Érzékelési Indexet (Corruption Perceptions Index – CPI), amely az egyes országokat egy 0-tól 100-ig terjedő skálán rangsorolja szakértők és üzletemberek véleményei alapján. 2018-ban az országok mintegy kétharmada 50 pontszám alatt teljesített, ami azt mutatja, hogy globálisan nem javul a korrupció megítélése (lásd a 13. táblázatot).

13. táblázat

Románia Korrupció Érzékelési Indexe összevetve a környező országok és Magyarország eredményeivel (zárójelben az ország 2018. évi helyezése a listán)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausztria (14)	69	69	72	76	75	75	76
Szlovénia (36)	61	57	58	60	61	61	60
Szlovákia (57)	46	47	50	51	51	50	50
Horvátország (60)	46	48	48	51	49	49	48
Románia (61)	44	43	43	46	48	48	47
Szerbia (87)	39	42	41	40	42	41	39
Ukrajna (120)	26	25	26	27	29	30	32
Magyarország (64)	55	54	54	51	48	45	46

Forrás: Corruption Perceptions Index 2018

Érdekességképpen megemlítendő a Fund for Peace Törékeny Állam Index (Fragile States Index – FSI) egyik mutatója, amely a Gazdasági visszaesés és szegénység nevet viseli. Ez a mutató a gazdaság diszfunkcionálisan működő területeit, mint a kábítószer- és emberkereskedelmet, tiltott tranzakciókat, pénzmosást, sikkasztást, illetve korrupció alakulását indexálja. A 0-tól 10-ig terjedő skálán (0 a legjobb érték) mutatja meg az adott ország fejlettségi szintjét, ami Románia esetében az alábbiak szerint alakult (lásd a 14. táblázatot).

14. táblázat*Fund for Peace Törékeny Állam Index Állami legitimációműutatójának alakulása*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Románia	6,3	6,4	6,1	5,6	5,7	5,2	5,5	5,6

Forrás: Country Dashboard – Romania)

Az állampolgárok attitűdjeinek feltárását mégis a legjobban az Eurobarometer közvélemény-kutatásokból lehet elvégezni, amely az Európai Unió összes tagállamát bevonja a vizsgálatba. A kétévente publikált, korrupcióval foglalkozó kutatások egyik hátránya, hogy részben különböző kérdésekkel mérik fel a lakosság attitűdjeit, ennél fogva egy több éven átívelő összehasonlítást módszertani megfontolásból nehezen lehet elvégezni. Az alábbiakban a 2012-ben, a 2014-ben, illetve 2017-ben publikált jelentések egy-egy fontosabb kérdésére adott válaszok arányát mutatjuk be.

A 2012-ben publikált jelentés meglehetősen lesújtó képet fest a Romániában tapasztalható korrupcióról (lásd a 15. táblázatot). A válaszadók 78%-a szerint a korrupció Romániában jobban elterjedt, mint az Európai Unió más tagállamaiban, ráadásul 67% szerint az adatfelvételt megelőző 3 évben egyértelműen nőtt a korrupció volumene.

15. táblázat*A korrupció megítélésével kapcsolatos válaszok százalékos megoszlása*

	Egyetért	Nem ért egyet
A korrupció jobban elterjedt, mint az EU más országaiban.	78%	10%
A korrupció gyakran kapcsolódik a szervezett bűnözéshez.	55%	26%
Elegendő eljárás zajlik ahhoz, hogy az embereket elrettentsék a korrump gyakorlatoktól.	21%	67%

Forrás: Corruption Report 2012

A 2014-ben publikált jelentésben talán a legszembetűnőbb indikátor az, hogy a megkérdezettek 93%-a vélte a korrupciót elterjedtnak Romániában (lásd a 16. táblázatot). Továbbá 65% látta úgy, hogy az adatfelvételt megelőző 3 évben nőtt a korrupció szintje.

16. táblázat*A korrupció megítélésével kapcsolatos válaszok százalékos megoszlása*

	Egyetért	Nem ért egyet
Személyesen érinti a korrupció a mindennapokban.	57%	33%
A helyi/regionális közintézményekben jelen van a korrupció.	83%	6%
Az üzleti életben úgy lehet boldogulni, ha vannak politikai kapcsolatok.	70%	16%
A magas szinten zajló korrupció nincs eléggé üldözve.	73%	15%

Forrás: Corruption Report 2014

A 2017-ben publikált jelentést érdemes olyan szemszögből nézni, mint amelyet több évnyi következetes korrupcióellenes harc és intézményi változás előzött meg. A közvélemény alakulásában ugyan már vannak előremutató jelek – például a megkérdezettek többsége szerint elegendő korrupciós eljárás zajlik, vagy a korrupció mértékének növekedésével csaknem 20%-kal kevesebben értenek egyet, mint korábban – de összességében a korrupció még mindig átjárja az állampolgárok mindennapjait (lásd a 17. táblázatot).

17. táblázat*A korrupció megítélésével kapcsolatos válaszok százalékos megoszlása*

	Egyetért	Nem ért egyet
Napi szinten személyesen is érintett a korrupcióval.	68%	26%
Az állami intézményekben jelen van a korrupció.	82%	13%
A korrupció az üzleti kultúra része.	80%	14%
Elegendő eljárás zajlik ahhoz, hogy az embereket elrettentse a korrupt gyakorlatoktól.	55%	37%
A kormányzati erőfeszítések hatékonyak a korrupció visszaszorításában.	39%	54%

Forrás: Corruption Report 2017)

A vállalkozói szféra Romániában egyidejűleg számos kihívással kénytelen szembenézni. A gazdasági szereplők legégetőbb problémaként a magas adókat, a politikai instabilitást, a tőkebevonás korlátosságát, a nem megfelelően képzett munkaerőt,

illetve a korrupciót azonosították 2013-ban.¹⁶⁴ A jelen írás szempontjából releváns kockázati tényező, a korrupció kedvezőtlen környezetet teremt akár az induló, akár a meglévő vállalkozásoknak, mivel aláássa a működésük hatékonyságát, és megemeli a működési költségeket. A korrupciót támogatják olyan további tényezők, mint a jogszabályi környezet gyakori változása, az e-közigazgatás megoldásainak lassú átültetése, és további adminisztratív korlátok, hiszen így sokkal inkább az adott köztisztviselőn is múlik az ügyintézés, semmint az eljárások automatizmusán.

Az elmúlt években tapasztalható politikai instabilitás kölcsönösen aláássa a gazdasági szereplők és az állam együttműködését. Ameddig a gazdasági társaságok azzal szembesülnek, hogy gyengül a jobbiztonság, illetve a kormányzat politikai eszközökkel befolyásolja a korrupcióellenes harcot, addig egyes politikusok multinacionális vállalatokat például a tüntetések támogatásával vádoltak meg.¹⁶⁵

Gazdasági társaságok – igaz, azoknak egy szűkebb köre – a közbeszerzéseken keresztül is szembesülhet a korrupció jelenségével. 2016 májusában a kormányzat négy jogszabály elfogadásával implementálta az uniós közbeszerzési irányelveket, ugyanakkor a szintén 2016-os CVM-jelentés rávilágított arra, hogy a helyi közigazgatási intézmények nem minden esetben vetik alá magukat ezeknek.

4. Azonosítható kihívások

A Románia kapcsán tapasztalható és mérhető korrupció egyidejűleg gyakorol negatív hatást több területre is, amelyeket röviden az alábbiakban mutatunk be.

A törvényhozási folyamatok minősége, átláthatósága, illetve a törvényhozói és igazságszolgáltatási hatalmi ágak garanciális elkülönülése biztosítja a jogállamiság alapjait. Amennyiben a hatalmi ágak szétválasztása sérül, csökkennek a fékek és egyensúlyok hatásai, ennél fogva a pártpolitikai érdekek az állam teljes működésére kiterjedhetnek. Bekövetkezése esetén a rövid távú érdekek dominálnak a jobbiztonsággal szemben. Utóbbit lehet érezni a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség vezetőjének távozása, illetve az Igazságügyi Minisztérium erőteljesen kézi irányítású utóválasztási eljárása kapcsán.

A kormányzat stabilitása és a korrupció mértéke összefügg a fenti ponttal, mégis érdemes külön kezelni. Ahogy Románia esetében látható, a közjogi méltóságok korrupciós ügyei aláássák a stabil kormányzást, és a döntéshozóknak folyamatos defenzívával kell elhárítani az őket ért támadásokat. A kormányzó Szociáldemokrata Párt 2015-ben és 2018-ban a különböző korrupciós ügyek kapcsán politikai támadá-

¹⁶⁴ *Romania Country Profile 2013* 2013

¹⁶⁵ *Investment Climate Statements for 2018* 2018

sok céltáblájává vált, és a társadalom részéről érezhető nyomás okán súlyos politikai válság alakult ki, amely meggátolta a kormányzat munkavégzését.

A korrupció aláássa a gazdasági alrendszer átlátható működését, és számos szereplő a szürke- és feketegazdaságon keresztül bonyolítja tranzakcióit. Azon túlmenően, hogy az állam befizetett adók milliárdjaitól esik el évről évre, a szervezett bűnözésnek is nagyobb mozgástér jut a szabályok általános nem követéséből fakadóan.

A gazdasági alrendszer kapcsán még érdemes megemlíteni a külföldi működőtőkét, amely érzékenyen reagál a rendszerszintű kockázatokra.¹⁶⁶ A korrupció mértéke olyan kockázat, amely jelentősen ronthatja az adott ország nemzetközi megítélését, ezáltal romlik a tőkevonzó képessége, és mindez természetesen negatívan hat ki a gazdasági fejlődésre. Az Európai Unió egyik legelmaradottabb országában a befektetői bizalom megteremtése tehát kiemelt feladat a hosszú távú gazdasági fejlődés eléréséhez, és a fejlettebb tagállamokhoz történő felzárkózáshoz.

A 2008-as gazdasági világválság a külföldi működőtőke-beáramlás mértéke kapcsán is éreztette hatását, és még 2017-ben (5 160 millió USD) is jelentősen elmaradt annak összértéke a 2008-as állapothoz képest (13 492 millió USD).¹⁶⁷ Bár 2011-től kezdődően folyamatos javulás tapasztalható ezen a területen, a növekedés mégis meglehetősen szerény, ráadásul 2016 és 2017 között stagnált.

Továbbá a korrupció közvetett ráhatást gyakorol a demográfiai folyamatokra is, amely a drasztikus népességfogyással küzdő Romániának nem elhanyagolható problémája. Az általános életkörülmények és a jövőbeli kilátások hiánya aláássa a gyermekvállalási hajlandóságot és fokozza a kivándorlást.

5. Nagyobb korrupciós ügyek

A közélet alakításában 2013 és 2018 között meghatározó szerepet játszott a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség munkássága, ugyanis a különböző korrupciós ügyek feltárásával tematizálta azt. Befolyásos politikusok és üzletemberek tucatjai kerültek a vizsgálódások célkeresztjébe, ami meghatározta az elmúlt évek politikai eseményeit – például választási eredmények –, illetve a társadalmi megmozdulásokat. A korrupciós ügyek száma miatt jelen tanulmány terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé azt, hogy valamennyit részletesen bemutassuk, így az alábbiakban egy-egy nagyobb korrupciós ügyet foglalunk össze röviden, majd ezt követően a központi

¹⁶⁶ A külföldi működőtőke (foreign direct investment – FDI) mértéke, illetve a korrupció közötti összefüggésekről éles vita folyik a szakirodalomban. Bővebben lásd: CUERVO-CAZURRA 2006

¹⁶⁷ General Profile Romania 2017

kormányzatnak az antikorrupciós intézményrendszer gyengítésére vonatkozó intézkedéseiről lesz szó.

2015-ben a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség vád alá helyezte az Apa Nova Bucharesti volt vezérigazgatóját, Bruno Rochet. Az Apa Nova a francia tulajdonú Veolia Group leányvállalataként felelt Bukarest víz- és szennyvízhálózatáért. A városvezetésért felelős emberek egy csoportjánál elérték, hogy a víz ára 2000 és 2013 között az 1400-szorosára növekedjen, ezzel sok százmillió eurós profitot hajtva az Apa Novának. Az Apa Nova rejtett bankszámlákon, fiktív szerződésekkel álcázva fizetett több millió euró kenőpénzt befolyásos köztisztviselőknek azért, hogy folyamatosan emeljék a vízárakat. Ráadásul a vállalat jogsértő magatartása itt nem állt meg: kémekkel figyeltették a vállalat dolgozóit, nehogy kiszivárognon információ a titkos ügyletekről.¹⁶⁸

Ioan Niculae üzletembert a Forbes 1,2 milliárd dollár vagyonnal rendelkező személyként tartotta nyilván 2015-ben.¹⁶⁹ Ekkor már több éve a hatóságok célkeresztjében volt: 2012-ben a román adóhatóság 120 millió eurós adócsalással vádolta meg, majd 2013-ban napvilágra került egy súlyos vesztegetési ügy, amellyel cége, az InterAgro került a lapok címdoldalára. 2015-ben első fokon két és fél év börtönbüntetést szabtak ki az üzletemberre, amiért 2009-ben-ben tiltott pártfinanszírozással próbálta elősegíteni a Szociáldemokrata Párt győzelmét.¹⁷⁰

Szintén 2015-ben vádat emeltek hét egykori miniszter ellen, akik túlárazott szoftverlicenck megvásárlását segítették elő román iskolákban, ezzel összesen 53,7 millió eurós kárt okozva a költségvetésnek. Az ügy meglehetősen régre nyúlik vissza: a szerződést 2004-ben kötötték meg a Microsofttal, és csak 10 évvel később került a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség látókörébe. A fő vádlottak egy köre egy jogi hiba miatt megúszta a vádemelést, azonban az ügyben szintén érintett, kenőpénzt elfogadó egykori kommunikációért felelős miniszter, egy polgármester és egy üzletember börtönbüntetést kapott.¹⁷¹

A képviselőház elnöke, később a központi bank vezetőhelyettese, Bogdan Olteanu 2008-ban 1 millió euró kenőpénzt fogadott el annak érdekében, hogy befolyásával segítse Liviu Mihaiu kormányzóvá való kinevezését a Duna deltájába. Az ügy háttérében feltételezhetően Sorin Ovidiu Vantu milliárdos állt, aki Európa egyik legelmaradottabb régióját luxusturizmus-célponttá akarta továbbfejleszteni.¹⁷²

2017 novemberében Liviu Dragnea 30 millió dollárnak megfelelő vagyonát az ügyészség befagyasztotta. Liviu Dragnea Románia egyik legbefolyásosabb

¹⁶⁸ Az ügy forrása: DALE-HARRIS 2015

¹⁶⁹ Ioan Niculae

¹⁷⁰ ROQUE 2015

¹⁷¹ NICHOLLS 2018

¹⁷² Press Release No. 1072/VIII/3 2016

közéleti személyisége, a kormányzó Szociáldemokrata Párt vezetője, egyben a parlament alsóházának elnöke. Az intézkedés időpontjában választási csalás kapcsán még hatályban volt az a 2 éves felfüggesztett börtönbüntetése, amelyet 2017-ben költségvetési pénzekkel, illetve az Európai Unióból érkező forrásokkal való visszaélés miatt szabtak ki rá.¹⁷³ A bíróság 3 és fél éves börtönbüntetést helyezett kilátásba.

2017-ben őrizetbe vettek 16 embert bünszervezet létrehozásának, csalás, illetve szemtanúk befolyásolásának és bizonyítékok eltüntetésének vádjával. A letartóztatott személyek között volt az Országos Egészségbiztosítási Pénztár elnöke, a Bukaresti Egészségbiztosítási Pénztár elnöke, valamint utóbbi igazgatója is. A vád szerint a fenti szervezetek több, otthoni beteggondozással foglalkozó vállalkozással kötöttek fiktív tranzakciókat, és több millió euró a bünszervezetben részt vevőket gazdagította, semmint a tényleges rászorulókon segített volna.¹⁷⁴

2018-ban első fokon 3 év 6 hónap börtönbüntetést kapott Alina Bica, a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatóság egykori vezetője. A vád szerint Alina Bica közvetetten kenőpénzt fogadott el a befolyásos üzletembertől, Horia Simutól annak érdekében, hogy hatalmi befolyásának köszönhetően nyomást gyakoroljon az ügyészekre egy ügy lezárásához. Horia Simut a bíróság 4 év börtönbüntetésre ítélte.¹⁷⁵

A Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség hatékony munkavégzésének köszönhetően sorozatosan kerültek reflektorfénybe magas rangú köztisztviselők és befolyásos üzletemberek korrupciógyanús ügyletei. 2013 májusa és 2018 júliusa között az ügyészség 68 közjogi méltóság ellen emelt vádat: 14 hivatalban lévő, illetve volt miniszter, 39 képviselő, 14 szenátor, illetve 1 fő európai parlamenti képviselő volt érintett.¹⁷⁶ A fentiekből 37 főt ítéltek el, így 9 minisztert és egykori minisztert, 21 képviselőt, 6 szenátort, illetve egy európai parlamenti képviselőt.

Jóllehet a központi kormányzat döntésein múlik a korrupcióellenes intézményrendszer fejlesztése, mégis, az elmúlt időszakban több alkalommal is felmerült, hogy vissza akarják fogni annak hatékonyságát.

2017 februárjában a kormány sürgősségi eljárásban módosította a büntető törvénykönyv és a bűnügyi perrendtartás egyes részeit, amely visszalépést jelentett a korrupcióellenes küzdelemben. A kommunista diktátor, Nicolae Ceaușescu regnálását követő évtizedek óta ez az intézkedés váltotta ki a legnagyobb tüntetést, amely egyidejűleg több mint félmillió embert mozgósított. A több napon át tartó tüntetés gyorsan kormányellenes megmozdulássá szerveződött, és a 2016. decemberi

¹⁷³ MACDOWALL 2018

¹⁷⁴ MARICA 2017

¹⁷⁵ Alina Bica, 3 ani și 6 luni de închisoare cu executare 2017

¹⁷⁶ Raport privind exercitarea mandatului de procuror șef al Direcției Naționale Anticorupție mai 2013 – iulie 2018 2018

választásokat megnyerő kormányzat lemondását követelték. A széles körű elégedetlenség hatására ugyan visszavonták a módosításokat, a tüntetőket mindazonáltal ez nem nyugtatta meg, és folytatták a kormányzat elleni demonstrációsorozatot.¹⁷⁷

2017 augusztusában Tudorel Toader igazságügyi miniszter olyan előterjesztést jelentett be, amely a saját hatáskörébe helyezi az ügyészek kinevezését és menesztését. A politikai ellenőrzéssel az ügyészeknek nyilvánvalóan kisebb mozgásterük lenne a közjogi méltóságok elleni nyomozások során, amely erodálná a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség hatékonyságát. A bejelentést követően 10 ezer tüntető gyűlt össze Bukarestben.¹⁷⁸ A tüntetéssorozat az egész országra kiterjedt, összesen 70 városban voltak megmozdulások, amelyek résztvevői – hasonlóan a februári tüntetésekhez – a kormány ikonikus szereplőinek lemondását követelték.

2017 decemberében a központi kormányzat pontot kívánt tenni a korrupcióellenes harcot érintő intézkedéseire. Karácsony előtt mindössze néhány nappal a szenátus elfogadta azt a jogszabálytervezetet, amely a bíróságok függetlenségét gyengítené – egy olyan új szervezet kialakítását célozták meg, amely kifejezetten a bíróságok tagjait ellenőrizné.¹⁷⁹ December 26-án pedig egy olyan jogszabálytervezet látott napvilágot, amely szűkítené a korrupciós vádakkal elítélhető személyek körét. A jogszabálytervezeteket ekkor is heves tüntetés kísérte, igaz, már 2018 januárjában, amikor becslések szerint 50 ezer ember tiltakozott Bukarestben.

2018 februárjában Tudorel Toader igazságügyi miniszter egy sajtóértekezleten 20 pontban foglalta össze, miért indítványozta a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség ikonikus vezetőjének, Laura Codruta Kövesinek a menesztését. Az okok között szerepelt, hogy az említett ügyész – aki 2013 májusától kezdve elszántan tárta fel a különböző magas rangú politikusok és üzletemberek korrupst gyakorlatait – ezzel súlyos károkat okozott Románia külföldi megítélésének. Az ügy több hónapon át húzódott, és azzal ért véget, hogy Klaus Johannis államfő kénytelen volt jóváhagyni az igazságügyi miniszter kezdeményezését.

A korrupcióellenes intézményrendszert ért politikai támadások kapcsán érdemes megemlíteni, hogy 2018 áprilisában az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja ad hoc jelentésében górcső alá vette a 2017 decemberében előterjesztett három igazságügyi törvénnyel kapcsolatos módosítást. Ennek főbb megállapításai szerint a bírák fluktuációja kiszámíthatatlanná válik, illetve önkényessé válhatnak a kinevezések, a bíróságokat ellenőrző új speciális ügyészi egység hatásköri összeütközésbe kerül más hivatali nyomozószervekkel – Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség, Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatóság,

¹⁷⁷ *Romania protests continue despite repeal of corruption decree 2017*

¹⁷⁸ PICARD 2017

¹⁷⁹ *Amendments to the laws of justice (Laws 303/2004, 304/2004 and 317/2004) 2017*

katonai ügyészség –, illetve sérti a bíróságok működését, valamint potenciálisan gyengítheti az ügyészek státuszát, kiváltképpen a függetlenségüket.¹⁸⁰

A GRECO-jelentés szintén megemlíti a Nemzeti Korruptióellenes Ügyészséget ért politikai támadásokat, és a végrehajtó hatalmi ág közvetlen nyomásgyakorlását az igazságszolgáltatásra.

2018. augusztus első felében ismét nagyszabású tüntetéssorozat vette kezdetét Bukarestben több mint 100 ezer ember részvételével, ahol a résztvevők a kormányzó Szociáldemokrata Párt korrupt gyakorlata ellen emelték fel a hangjukat. Jóllehet az elmúlt időszakban számos nagy befolyású politikus és köztisztviselő bukott meg korrupció vádjával, a kormánypárt hatalma biztosítását mégis az igazságszolgáltatási ág manipulálásával kívánja bebiztosítani. Ennek egyik eszköze a már említett Laura Codruta Kövesi főügyész menesztése volt. A Politico egyik cikke egy több mint másfél éves civil forradalmi hullám legújabb megmozdulásaként értelmezte a tüntetést, amely „kleptokrata maffiaként” azonosította a fennálló kormányzatot.¹⁸¹

6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások

Románia a korrupcióellenes intézményrendszer kialakítása kapcsán meghatározott pályán mozog, ugyanis számos nemzetközi szereplő elvárásainak szükséges megfelelnie. Amennyiben az ajánlásokat megfelelő garanciákkal kiegészülve átültetik, úgy a nemzetközi standardokkal és elvárásokkal összhangban lévő intézményrendszerről lehet beszélni.

Az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek által – mint az Európa Tanács, ENSZ, FATF – által támasztott elvárások általánosan elfogadott koncepciókon alapulnak, amelyet a vizsgálatokban érintett országok mindegyikének ajánlatos követni. Amennyiben ez nem valósul meg vagy torz formában ültetik át, az rontja az adott ország nemzetközi megítélését, illetve csökkenti a gazdasági-pénzügyi alrendszerbe vetett bizalmat. E témában különösen a Moneyval által végzett vizsgálatokat lehet kiemelni. E vizsgálat egyaránt érinti a pénzmosással és a terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos jogszabályi környezetet és intézményi fejlettséget és az FATF metodológiája és ajánlásai mentén folyik. Az ajánlások kapcsán az érintett országnak – így Romániának vagy Magyarországnak – plenáris ülésen kell beszámolnia előrehaladásáról.¹⁸²

¹⁸⁰ *Ad hoc Report on Romania (Rule 34)* 2018, 10–15.

¹⁸¹ STAN–TISMANEANU 2018

¹⁸² TÓTH 2018

A nemzetközi szervezetekkel való együttműködés minősége hatással van az adott ország fejlődési kilátásaira, amelyet elsősorban a kétoldalú kommunikáció, illetve az adott szervezet standardjai átmenésének hatékonysága határoz meg. Románia kapcsán viszont érdemes kihangsúlyozni, hogy míg a formális együttműködés megvalósul, addig a konkrét intézkedések meghozatalában már jelentős elmaradások tapasztalhatók.

Románia kapcsán jó gyakorlatként mindenképpen említést érdemel a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség 2013 és 2018 között végzett munkája. Nemzetközi szervezetek, az Európai Unió, de akár az Amerikai Egyesült Államok is olyan intézményt lát benne, amely hatékonyan képes felvenni a küzdelmet a közép- és magas szintű korrupciós ügyekkel. A közép- és kelet-európai régióban modellértékűnek mondható intézmény működése ugyanakkor 2018-ban veszélybe került, amikor a kormányzat elmozdította annak vezetőjét, majd pedig az Igazságügyi Minisztérium szigorú kézi irányításával kezdődött meg az utódválasztási folyamat. A politikai érdekek felülkerekedése a szakpolitikai célon mindenképpen olyan pont, amely gyengíti az antikorrupciós intézményrendszer működését, és akár alá is áshatja a későbbiekben korábbi munkásságát.

7. Összefoglaló

Az elterjedt korrupció erősen befolyásolja az állampolgárok mindennapjainak minőségét, továbbá anomáliákat szül akár a gazdasági, akár a politikai alrendszerben. A korrupció visszaszorítását sürgető nemzetközi szereplők jelentései és ajánlásai mentén a román kormányzat kellő technikai támogatást kapott az elmúlt egy évtizedben, mindazonáltal maga a korrupció jelensége olyan mértékű, hogy következetes intézkedések mellett is hosszú évekre van szükség a pozitív eredmények eléréséhez.

A korrupció visszaszorítására irányuló törekvések sikerességét a jövőben az fogja meghatározni Romániában, hogy át tud-e alakulni szakpolitikává, vagy az aktuálpolitikai eseményeknek alárendelve kívánja kiszolgálni a regnáló kormányzatot. A korrupció visszaszorítására tett intézkedések nem súlytalanok, hiszen az számos stratégiai fontosságú területen éreztetni negatív hatásait, amely leírható a korrupció általános kockázataiként is.

Összességében megállapítható, hogy Románia az Európai Unióhoz történő csatlakozása óta küzd a korrupció intézményes visszaszorításával, mindazonáltal a 2010-es évet követően történtek jelentősebb előrelépések. A nemzetközi szervezetek technikai ajánlásai mentén megvalósuló intézményi reformok bár helyes irányba

tartanak, mégis közel sem elegendők. Ráadásul megfigyelhető a korrupcióellenes intézkedések pártpolitikai érdekek alá rendelése, ami veszélyezteti az előrehaladást is. Mindazonáltal a korrupció visszaszorítása Romániában közös érdek, hiszen annak negatív hatásai az élet minden területére átgyűrűznek, továbbá nehezítik a nemzetközi szintén való érvényesülést.

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK SZERBIÁBAN

Mihók Zsolt

Bevezető

A korrupció igen komoly problémát jelent Szerbiában, mivel egy nehezen számszerűsíthető, ugyanakkor az élet minden területén jelen levő jelenségről van szó. A megvesztegetés gyakorisága számottevően meghaladja a regionális átlagot. Vélhetően jelentős szerepet játszik ebben az, hogy Szerbia a „balkáni útvonalon” helyezkedik el és szembesülni kényszerül az áru-, drog-, ember- és fegyverkereskedelem által támasztott kihívásokkal. Az ország vizsgálatokor különösen szembetűnő az állami intézményekben tapasztalható összeférhetlenség mértéke. Ebben a tekintetben a közbeszerzések, a természeti erőforrások kitermelése, az igazságszolgáltatás és az ügyészségekre gyakorolt politikai érdekérvényesítés/nyomásgyakorlás különösen sérülékeny területek.¹⁸³ Bár a szabálytalan kifizetések és az ajándékok elfogadása a törvény szerint bűncselekménynek minősülnek, alkalmazásuk a közszférában és a magánszektorban egyaránt továbbra is az általánosan bevett gyakorlat részét képezi.

¹⁸³ Bertelsmann Transformation Index 2018

18. táblázat

A Világbank Szerbiára vonatkozó Kormányzási Mutatói (Worldwide Governance Indicators) 0-tól (leggalacsonyabb érték) 100-ig (legmagasabb érték) terjedő skálán százalékosan rangsorolva

	2009	2011	2013	2015	2017
Társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság	57,35	56,34	57,28	55,17	49,75
Politikai stabilitás	29,38	36,97	43,13	55,24	50,00
Kormányzat hatékonysága	51,07	52,61	51,18	56,73	60,58
Jogszabályi környezet minősége	49,76	53,08	52,13	57,21	55,29
Jogbiztonság	42,18	46,48	45,54	52,40	48,08
Korrupciós kontroll	45,93	50,24	46,92	49,04	43,27

Forrás: The Worldwide Governance Indicators 2019

Annak ellenére, hogy Szerbiában a korrupció elleni küzdelmet erős politikai szándék övezi, a korrupció ellen fogantatosított intézkedéseknek kézzelfogható eredménye egyelőre nem látható.

1. Szerbia korrupció elleni fellépése, szakpolitikája

Szerbia 2009. december 19-én nyújtotta be az uniós csatlakozás iránti kérelmét és 2012 óta uniós tagjelölt. A tervek szerint 2025-re válhat az Európai Unió teljes jogú tagjává, de ehhez arra van szükség, hogy 2023-ig minden szükséges feltételnek eleget tegyen. Szerbia esetében az uniós előcsatlakozás és az arra való felkészülés alapozta meg a korrupció elleni intézményrendszer kialakítását és fejlesztését. A Montenegróban 2006. május 21-én megtartott népszavazás eredményeként Szerbia és Montenegró államközössége felbomlott, jogutódja a Szerb Köztársaság lett. Ezzel egyidejűleg Szerbia válik az Európa Tanács és az ENSZ teljes jogú tagjává. Szerbia az Európa Tanács korrupcióról szóló polgári jogi egyezményének aláírója, és ratifikálta a Korrupcióról szóló büntetőjogi Egyezményt, a Határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményt (United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC), valamint 2005 decemberében az ENSZ Korrupció elleni egyezményét (United Nations Convention against Corruption – a továbbiakban: UNCAC). Szerbia tagja az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO) – egy olyan szakértői monitoring szervezetnek,

amely folyamatosan támogatja a tagok korrupcióellenes erőfeszítéseinek szakértői értékelését –, valamint az Európa Tanács Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Szakértői Bizottságának is (Moneyval). A továbbiakban a fenti intézmények Szerbiával kapcsolatos szakpolitikáit mutatjuk be.

Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye 2005. december 14-én lépett hatályba, és ezzel egy napon vált Szerbiában is hatályossá.¹⁸⁴ Az UNCAC a korrupció elleni világstratégia része, és illeszkedik a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményhez (UNTOC). Bár fontos alapvetéseket határoz meg a korrupcióellenes intézményrendszer továbbfejlesztéséhez, az Európa Tanács együttműködési és ellenőrzési mechanizmusa (GRECO) sokkal hatékonyabb eszközöket kínál a korrupció ellen vívott harchoz.

A GRECO folyamatos értékelésekkel segíti az európai normák meghonosítását a korrupció elleni küzdelemben. Az értékelés negyedik körébe, amelyet 2015-ben a GRECO 68. plenáris ülésén fogadtak el, Szerbia esetében a parlamenti képviselők, bírák és ügyészek körében tapasztalható korrupció megfékezéséről szóló javaslatok kerültek. A GRECO a 2017. októberi 77. plenáris ülésén elfogadott és 2018 márciusában közzétett megfelelési jelentésében megállapítja, hogy Szerbia az értékelés negyedik körében megfogalmazott 13 ajánlás egyikét sem teljesítette kielégítően.¹⁸⁵ Az ajánlásokból 7 csak részben valósult meg, 6 pedig egyáltalán nem. A GRECO javaslatai között szerepelt a parlamenti eljárások átláthatóságának a fokozása, a legfelsőbb bírói tanács és az államügyészek függetlenségének erősítése, és az előbbieket kiválasztási folyamatának átláthatósága a nemzetgyűlés kiválasztási folyamatból történő kizárásával.¹⁸⁶ A szerb hatóságok azzal érveltek, hogy az ajánlások egy része a 2006-os alkotmány módosítását teszi szükségessé, ami a 2013–2018 közötti igazságszolgáltatás reformjára vonatkozó nemzeti stratégiában foglaltak szerint 2017. negyedik negyedévében esedékes. A GRECO ajánlásait figyelembe véve és azoknak megfelelően új elemként jelenik meg Szerbiában az integritás szemlélete.

A Moneyval a korrupció elleni harcot a pénzmosás és terrorizmus visszaszorítása területéről támogatja. A Bizottság a Pénzügyi Akciócsoport (FATF) metodológiája alapján 2014–2015 között az értékelés ötödik körében vizsgálta Szerbiában a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása ellen fogantatott intézkedéseket és fogalmazott meg ajánlásokat. Ennek hatására 2018. április 1-jén lépett hatályba a módosított, immár az uniós joggal összehangolt, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény.¹⁸⁷ Az elvárás elég

¹⁸⁴ Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije 2005

¹⁸⁵ *Compliance Report Serbia 2017*

¹⁸⁶ *Srbija nije primenila nijednu od 13 preporuka GRECO-a 2018*

¹⁸⁷ Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma 2017

hangsúlyos volt, hiszen ha Szerbia egy éven belül nem teljesíti a megfogalmazott feltételeket, felkerülhetett volna a pénzmosást és terrorizmust támogató országok listájára.

2. Szerbia antikorrupciós intézményrendszere

Az uniós előcsatlakozás és az arra való felkészülés Szerbia esetében kiemelt hatással volt a korrupció elleni intézményrendszer kialakítására és fejlesztésére. A folyamat részeként a kormány új jogszabályokat alkotott és számos meglévő törvényt és rendeletet módosított. A kiterjedt jogszabály-módosítások a nemzeti reformok megvalósítása és a jogszabályok uniós közösségi joganyaggal való harmonizálása céljából történtek. Noha a módosítások hatására sokkal kedvezőbbé vált a jogszabályi környezet, Szerbiának még mindig akad tennivalója a szabályozóeszközök átláthatósága, fejlesztése, meghonosítása és alkalmazása területén.

Korrupcióellenes Tanács

A Korrupcióellenes Tanács (Савет за борбу против корупције) a Szerb Köztársaság Kormányának szakmai tanácsadó testülete. Feladata a korrupció elleni harc területén zajló tevékenység áttekintése, intézkedési javaslatok megfogalmazása a kormány részére a hatékonyabb korrupció elleni fellépés érdekében, ezek megvalósulásának nyomon követése és a területre vonatkozó előírások, programok és más korrupcióellenes intézkedések kezdeményezése. Megalakulásáról a Szerb Köztársaság Kormányának 2001. október 11-i határozata döntött.¹⁸⁸ Éves jelentésben számol be a tevékenységéről. Számos, a közmédiában is nagy visszhangot kiváltó ügy feldelelésében volt jelentős szerepe.

Korrupcióellenes Ügynökség

A szerb kormány azon törekvése, hogy a korrupció elleni küzdelem jogi kereteit jobban összhangba hozza az uniós normákkal, 2009. április 15-én törvény keretében önálló, független állami szerv létrehozását eredményezte. A szerb Korrupcióellenes Ügynökség (Агенција за борбу против корупције – a továbbiakban: ACAS) 2010. január 1-jén kezdte meg működését. Az ACAS tevékenysége során a megelőzést tűzte ki célul, amelyet mindezidáig a korrupcióval foglalkozó szervek egyike sem

¹⁸⁸ Одлука о образовању савета за борбу против корупције 2006

látott el. Szerbiában a Korruptióellenes Ügynökségről szóló törvénybe¹⁸⁹ integráltan jelenik meg az integritás szemlélete, ugyanis ez a törvény szabályozza az összeférhetetlenség, az ajándékozás, a vagyonyilatkozatok, az integritásterv, a korruptió megelőzése, valamint nem utolsósorban az adatvédelmi nyilvántartás területét.

A szervezet legfőbb célja, hogy a közhatalom, a civil szervezetek, a média és a nyilvánosság szerveivel összehangoltan javítson a területen fennálló helyzeten. Megelőzési szerepkörében felhatalmazást kapott, hogy az állami szervekkel karöltve integritásterveket dolgozzon ki. Az ekként kidolgozott tervek az újdonság erejével hatnak Szerbia jogrendszerében, és a korruptió kialakulásának és fejlődésének kockázatát hivatottak csökkenteni, megszüntetni. Eredetileg az ACAS hatáskörébe tartozott a pártfinanszírozás felügyelete is, ami a gyakorlatban hiányosnak bizonyult, ezért, mint önálló szabályozást igénylő terület, rövid úton kikerült a jogszabályból. Hatáskörébe tartozik¹⁹⁰ továbbá a hivatalban lévők vagyonának és jövedelmi viszonyainak az ellenőrzése és a korruptió-bejelentési rendszer működtetése.

Az ACAS több nemzetközi szervezettel is szorosan együttműködik annak érdekében, hogy a jó gyakorlatokat átmenjék, a munkatársakat folyamatosan képezzék, illetve képviseljék Szerbiát az egyeztetéseken. Szoros együttműködésben fejt ki tevékenységét és munkacsoporti tagsággal rendelkezik olyan nemzetközi szervezetekben és együttműködésekben mint a GRECO, az Európai Unió, az UNCAC, az ACN/OECD, az Európai Korruptióellenes Partnerek (European Partners Against Corruption – EPAC), illetve a Korruptióellenes Kapcsolattartói Hálózat (European Contact-Point Network against Corruption – EACN).

Az ACAS által lefolytatott eljárások során és javaslatára 2010–2018 között a 199 vizsgált esetből 178 ügyben született elsőfokú döntés tisztviselő közhivatalból való felmentéséről.¹⁹¹ A többi esetben fellebbezési eljárás van folyamatban. A felmentettek között megtalálhatók iskolaigazgatók, kórházak, szociális és egészségügyi intézmények igazgatói, polgármesterek és a nemzetgyűlés főtitkára. A Korruptióellenes Ügynökségről szóló törvényt a köztisztviselők 285 felderített esetben sértették meg.¹⁹² Törvényi felhatalmazása alapján az ügynökségnek kulcs szerepe van a korruptióellenes magatartás meghonosításához elengedhetetlen javaslatok megfogalmazásában és példák bemutatásában. Különösen nagy felelősség hárul az olyan nagy, ágazatokat lefedő szervekre, mint a minisztériumok, amelyek az intézményeikben feltárt esetek rossz gyakorlatainak bemutatásával más, hasonló

¹⁸⁹ Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije 2015

¹⁹⁰ Nadležnosti ACAS

¹⁹¹ ACAS-eljárások határozattal alátámasztott név szerinti listája időrendi sorrendben 2010–2018: www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za-2/

¹⁹² A Korruptióellenes Ügynökségről szóló törvényt megsértők határozattal alátámasztott név szerinti listájának elérhetősége időrendi sorrendben: www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-odluke-o-povr-2/

feladatkörű intézmények számára megelőzési szándékkal javaslatokat fogalmazhatnak meg ezek kivédésére.

A Korruptióellenes Ügynökség és a Korruptióellenes Tanács éves jelentéseiből kiderül, hogy már több mint 300 esetben tettek feljelentést különböző korruptió ügyek kapcsán. Egyelőre az Európai Unió és a GRECO elvárásai ellenére, magas beosztású tisztviselő, politikus ellen nem indult ügy.

Nemzeti Korruptióellenes Stratégia

Szerbia Nemzeti Korruptióellenes Stratégiájának¹⁹³ első változata¹⁹⁴ 2005-ben készült el, amelyet annak megvalósítására 2006-ban cselekvési terv¹⁹⁵ követett. A Nemzeti Korruptióellenes Stratégia első, 2005–2012-ig terjedő időszakára az ACAS 2005. évre vonatkozó jelentése alapján a kormány nagyrészt teljesítette a korruptió megelőzése kapcsán vállalt kötelezettségeket, mint az összeférhetetlenség a közigazgatásban, a regionális és nemzetközi szervezetek révén bekapcsolódni a korruptió elleni küzdelembe, az etikai normák kidolgozása és a pártfinanszírozás átláthatóvá tétele. Néhány vállalat egyáltalán nem vagy csak részben valósult meg. Az igazságszolgáltatás intézményrendszerének reformja, a privatizációs folyamatok, a közbeszerzések továbbra is aggodalomra adtak okot, csakúgy, mint a médiumok tulajdonosi körének tisztázatlansága, átláthatatlansága és a szerkesztéspolitikára történő nyomásgyakorlás lehetősége.

A fenti hiányosságok felszámolása érdekében a 2013–2018 közötti időszakra vonatkozó felülvizsgált Nemzeti Korruptióellenes Stratégia¹⁹⁶ 2016 júliusától hatályos. A stratégia megvalósítását célzó felülvizsgált 2013. évi cselekvési tervet¹⁹⁷ 2016-ban hirdették ki,¹⁹⁸ amely a benne vállalt feladatok megvalósításához határidőket szab meg. A stratégiában Szerbia vállalta, hogy a rendelkezésre álló erőforrások megfelelő elosztásával a behatárolt 5 éves időszakra megfelelően erős alapot teremt a későbbi mindent átfogó korruptió elleni küzdelemhez.

¹⁹³ *Национална стратегија за борбу против корупције* 2005.

¹⁹⁴ A stratégia teljes szövege az alábbi hivatkozáson érhető el: www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija.pdf

¹⁹⁵ *Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције* 2006

¹⁹⁶ Szerb nyelven: *Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године*, 2016.

¹⁹⁷ *Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године*, 2013.

¹⁹⁸ *Ревидирани Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године*, 2016.

3. A korrupció társadalmi megítélése Szerbiában

A jelenség társadalmi megítélésének elbírálásakor alapvető fontosságú a magán-személyek és a gazdasági szereplők korrupciós tapasztalatainak különválasztása. A két csoport jellemzően más-más helyzetekben szembesül a korrupció kínálta előnyökkel/hátrányokkal. A magánszemélyek mindennapjait a hivatali ügyintézés során és az egészségügyben tapasztalható korrupciós elemek, továbbá a közlekedési rendőrség eljárásai során tapasztalható anomáliák jellemzik. A gazdasági szereplők a közigazgatási engedélyek beszerzésének egyszerűsítése és a közbeszerzések kapcsán érezhetnek erős korrupciós kísértést. Az alábbiakban elsőként a magánszemélyeket érintő közvélemény-kutatások adatai alapján kapott eredményeket mutatjuk be, amelyet a gazdasági szereplők által tapasztaltak követnek.

A Transparency International 1995-óta minden évben közzéteszi a Korrupció Értékelési Indexet (Corruption Perceptions Index – CPI), amely a vizsgált országokat egy 0-tól 100-ig terjedő skálán helyezi el különböző szakértők és üzleti szereplők értékelését figyelembe véve, ahol a 0 magas fokú korrupciót, a 100 pedig annak hiányát jelzi. A 2019-ben közzétett globális Korrupció Értékelési Index alapján a 2018-ban vizsgált 180 ország több mint kétharmada 50 pont alatt teljesített átlagosan 43 ponttal, ami a korrupció globális megítélésének pesszimista hangulatát tükrözi (lásd a 19. táblázatot).

19. táblázat

Szerbia Korrupció Értékelési Indexe összevetve a tanulmányban vizsgált országok és Magyarország eredményeivel (zárójelben az ország 2018. évi helyezése a listán)

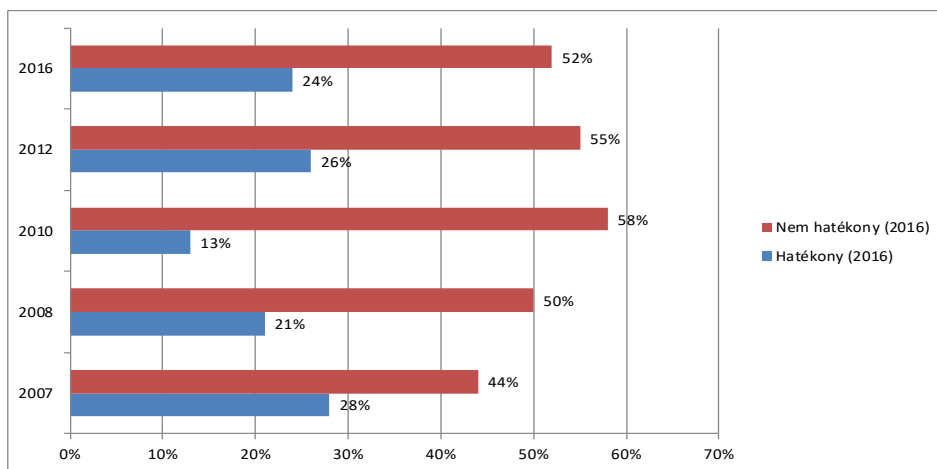
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausztria (14)	69	69	72	76	75	75	76
Szlovénia (36)	61	57	58	60	61	61	60
Szlovákia (57)	46	47	50	51	51	50	50
Horvátország (60)	46	48	48	51	49	49	48
Románia (61)	44	43	43	46	48	48	47
Szerbia (87)	39	42	41	40	42	41	39
Ukrajna (120)	26	25	26	27	29	30	32
Magyarország (64)	55	54	54	51	48	45	46

Forrás: Corruption Perceptions Index 2018

Szerbia esetében a javulás nem számottevő, ezért az ország még mindig a magas korrupciós kockázatú országok közé sorolható.

A Transparency International helyi szervezeteként 2002 óta van jelen Szerbiában.¹⁹⁹ A Transparency International 2003 óta teszi közzé Globális Korrupciós Barométerét (Global Corruption Barometer – GCB). A 2016. évi vizsgálatból²⁰⁰ kiderül, hogy Szerbia állampolgárainak megítélése szerint a három legfontosabb kérdés, amellyel a szerb kormánynak kiemelten foglalkoznia kell, a munkanélküliség (52%), a gazdaság fejlesztése (50%), valamint – harmadik legfontosabb kezelendő kérdésként – a korrupció (39%). Figyelemreméltó, hogy mennyire jelen levő és aggasztó kérdésről van szó, tekintve, hogy a megkérdezettek szerint a korrupció problémája megelőzi a bűnözést (38%) és az egészségügyet (25%) is.²⁰¹ Arra a kérdésre, hogy a 4 évvel ezelőtthez képest csökkent-e a korrupció mértéke, az állampolgárok 40%-a válaszolta, hogy nem, vagy határozottan nem és csupán alig több mint negyede értékelte a korábnál jobbnak a helyzetet.

A kormány munkájával a válaszadók alig 28%-a elégedett (ami még így is jóval az egyébként a hatalmon lévőköt támogatók száma alatt marad), szemben az elégedetlenekkel (44%). Az állampolgárok hagyományosan kritikusak a kormány korrupció ellen folytatott küzdelmével kapcsolatban. Bár az adatok igen lesújtóak, mégis a 2016. évi eredmény egyike a legjobbaknak 2007 óta (lásd az 1. ábrát).



1. ábra

A szerb kormány eredményessége a korrupció elleni küzdelemben

Forrás: GCB 2016, 20.

¹⁹⁹ *Transparency International Szerbia*

²⁰⁰ *GCB Transparency International Szerbia 2016*

²⁰¹ *GCB Transparency International Szerbia 2016, 7.*

A Kormány korrupcióellenes politikája – az elmúlt években bevezetett reformok és az elfogadott bejelentővédelmi törvény ellenére – nem hozta meg a várt eredményt. A korrupciót bejelentők köre nem növekedett. Az állami szervezetek az állampolgárok harmadát nem sikerült meggyőznie arról, hogy nincs mitől tartania a korrupció bejelentése miatt, az állampolgárok második harmadát pedig arról, hogy a bejelentett eseteket valóban ki is vizsgálják. A válaszadók negyede pedig nem volt tisztában azzal, hogy kinek és milyen módon kell bejelenteni az eseteket. A bejelentéstől való tartózkodás legfőbb oka a megkérdezettek körében a következményektől való félelem (30%) és még tovább ront a helyzeten, hogy 38%-a hiszi azt, hogy a korrupció bejelentése társadalmilag nem elfogadott.

A gazdasági szereplők megítélése szerint 2013-ban a korrupció volt az ötödik legjelentősebb akadály az üzleti életben, az árfolyamingadozást, a bonyolult adórendszert, a folyton változó szabályozási és törvényi környezetet, valamint a politikai instabilitást követően. A vesztegetés hatóságoknak történő bejelentése legfőképpen amiatt marad el, mert a köztisztviselők ajándékozására mint általános gyakorlatra tekintenek. A megkérdezettek 30,8%-a vélekedett úgy, hogy értelmetlen bejelentést tenni, hiszen az senkit sem érdekel. A vesztegetések az ügyek 40,3%-ban azok felgyorsítása, 11,3%-ban az ügyek, eljárások lezárása céljából történnek. A vesztegetések 23,4%-a nem szolgált különösebb látható célt.²⁰² Egy nemzetközi tanulmány²⁰³ szerint a szerbiai vállalatok 40,2%-a véli úgy, hogy versenytársaik nem hivatalos kifizetések keretében biztosították állami megrendeléseiket.

A sajtó és a szólás szabadságát Szerbiában elviekben az alkotmány szavatolja. Elviekben, mivel a gyakorlatban az adott környezet nem kedvez az ilyen jellegű alkotmányos jog gyakorlásának. A független és oknyomozói újságírók elleni fenyegetések és az ellenük elkövetett erőszakos cselekmények továbbra is általánosak.²⁰⁴ Tekintve hogy a rágalmozás Szerbiában is bűncselekménynek minősül, az újságírók a korrupciós ügyek, a szervezett bűnözés, valamint a politikai pártok és az iparmágnások kapcsolatairól szóló írásaik esetében erős öncenzúrát gyakorolnak. További öncenzúrát eredményez – a kritikus véleménynyilvánítás okán – a hirdetési szerződések elvesztésétől való félelem keltette nyomás. Fentiek okán a Freedom House 2017. évi vizsgálatában a sajtó helyzetét Szerbiában a „részben szabad” kategóriába sorolta.

²⁰² *Business, Corruption and Crime in Serbia* 2013

²⁰³ World Bank, *Enterprise Survey*, 2013

²⁰⁴ *Freedom House Serbia 2017* 2017

4. Azonosítható kihívások

2019-ben lép hatályba az újonnan elfogadott bejelentővédelmi törvény. A jelenleg hatályos, 2015-ben elfogadott bejelentővédelmi törvény a bejelentő jogainak megsértését még nem bűncselekményként, hanem vétségként kezeli. Egyelőre még nem látni, hogy a büntető törvénykönyv módosításai ezen változtatnak-e. A beharangozott, a magántulajdon eredetéről szóló törvény várhatóan sokkal hatékonyabb eszköze lesz a korrupció elleni harcnak. A törvény a kinevezett vagy megválasztott tisztviselőknek vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget ír elő. A nyilatkozat a tisztviselők, házastársuk/élettársuk, szüleik és eltartott gyermekeik vagyontát fedi le. A nyilatkozatok nyilvánosak és az ACAS weboldalán érhetők el. A vagyonynyilatkozat-tétel elmulasztása vagy a bevallás hiányos mivolta büntetőjogi szankciókat von maga után. A vagyon vagy jövedelem jelentős változásait évente, a hivatalból való távozást követő 2 évig jelenteni kell. Az ACAS által az elmúlt évben kezdeményezett 123 vádemeléséből az ügyészség 15 büntetőeljárást indított közhivatalnokok ellen vagyoni helyzetük eltitkolása miatt.

Az elmúlt időszakban a büntető törvénykönyv további módosításai léptek hatályba, különösen a gazdasági területen elkövetett bűncselekmények vonatkozásában nagy hangsúlyt fektetve az adócsalásra, a kartellekre és a közbeszerzéshez kapcsolódó bűncselekményekre. A törvényt módosítás végrehajtásában jelentős szerepet játszanak a szabályozó testületek és az ügyészség.

Végül a 2015–2016-os Pénzügyi Vizsgálati Stratégia²⁰⁵ átfogóan foglalkozik a pénzügyi bűnözés kérdéskörével. Kiemelt témái a hatékony és eredményes pénzügyi vizsgálatok lehetővé tétele, a pénzmozgások és eszközök nyomon követése, valamint a bűncselekmények proaktív azonosítása érdekében az adatgyűjtésért és a pénzügyi vizsgálatok lebonyolításáért felelős ügynökségek hatékony együttműködésének megkönnyítése, a pénzügyi vizsgálatokkal foglalkozó igazságügyi tisztviselők és köztisztviselők továbbképzése, valamint a jogellenesen megszerzett javak jogszerű üzleti folyamatokba visszaforgatásának megakadályozása. Bevezették az összekötő tisztviselők (liaison officer) intézményét, akik kapcsolatot tartanak az ügyészséggel, a rendőrséggel és más, a pénzmosás megelőzésével foglalkozó hatóságokkal. Ezek között az adóhatósággal, az adórendőrséggel, a vámigazgatással, a Szerb Nemzeti Bankkal, a cégjegyzékkel, a Központi Értékpapír Letétkezelővel, a Privatizációs Ügynökséggel, az Állami Számvevőszékkel, a földhivatali nyilván tartással, a Korrupcióellenes Ügynökséggel, a nyugdíjalappal, a Vagyonvédelmi Igazgatósággal és a különböző minisztériumok adatbázisaival. Bonyolultabb esetek-

²⁰⁵ *Financial Investigation Strategy 2015–2016*

ben az ügyész rendőrtisztekből és más kormányzati hatóságok tisztségviselőiből álló munkacsoportot is létrehozhat. Törvényszéki könyvelőt foglalkoztatnak különböző területek, mint pénzügy, számvitel, könyvvizsgálat, banki- és tőzsdei műveletek, információs rendszerek, valamint a jogi keretek ismerete, a büntetőeljárás kódex, a kormányzati intézmények eljárásai, vizsgálati technikák és egyéb pénzügyi készségek ismereteinek egyesítésével a büntetőeljárás céljára szolgáló tények és gazdasági ügyletek tisztázása érdekében.

A középtávú stratégia alkalmazásával a pénzügyi vizsgálatok általános javítása és a pénzmozgások és eszközök nyomon követése célozható meg a bűncselekmények könnyebb azonosítása érdekében, ami nem utolsósorban a 2013–2018-as időszakra vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia egyik célkitűzése. Egyelőre a stratégia végrehajtása nagyon lassú, kevésbé hatékony és bizonyos területeken teljesen hiányzik, leginkább az állami vállalatok menedzsmentjének területén, ahol a szakmai szempontok figyelembevétele helyett politikai kinevezések is történnek.

2017 januárjában a parlament nem fogadta el a Korrupcióellenes Ügynökségről szóló új törvényt, sem a büntető törvénykönyv gazdasági bűncselekményekről szóló szakaszát. A még 2011-ben összeállított közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésről és az ombudsmanról szóló törvény módosításait sem fogadták el. A kormány 2017 januárjában sem vett tudomást a Korrupcióellenes Tanács ajánlásairól, a Korrupcióellenes Ügynökség személyi állományát pedig ekkor még nem töltötték fel.

Az integritástervet jelenleg nem nyilvános dokumentumok, így a tervezés minőségének és a foganatosított intézkedések megvalósításának nyomon követése igen nehézkes. Fontos lenne az integritástervet kidolgozása során egy elemzési eljárás bevezetése, amelynek keretében a feltárt esetek az integritástervet végrehajtásával kapcsolatos problémák azonosítására lennének alkalmasak, tekintve, hogy az ilyen tapasztalatok igen értékesek és nagyon ritkák.

5. Nagyobb korrupciós ügyek

Az elmúlt években Szerbiában számos korrupciós ügy látott napvilágot mind a magánszektor, mind pedig a közigazgatás területén. Az ügyek jelentős hányada mégis a közigazgatás területét érinti, ugyanis a magánvállalatok a korrupciós eseteik vonatkozásában igyekeznek kerülni a médianyilvánosságot.

2018. októberben, 13 év után jogerős felmentő ítélet született a korrupciót bejelentő mentőorvos ügyében.²⁰⁶ A belgrádi fellebbviteli bíróság a bejelentő Josifovski Borko, a belgrádi mentőszolgálat volt igazgatója javára hozta meg ítéletét, aki még 2005-ben a mentőszolgálat orvosai és magán temetkezési vállalatok közötti bűncselekményekre hívta fel a figyelmet. Az igazgatót az intézmény jó hírnevének megsértése és a közrend megzavarása miatt először vezetői tisztségéből mentették fel, majd 2 év múlva megszüntették munkaviszonyát. 13 év elteltével a fellebbviteli bíróság megállapította, hogy a bejelentővel szemben öt állami szerv is jogsértően járt el, hátrányos helyzetbe hozva őt bejelentése miatt. Az érintett állami szervek: Egészségügyi Minisztérium, Belügyminisztérium, Korruptióellenes Ügynökség, Belgrádi Kerületi Ügyészség és a Belgrádi Főügyészség. Josifovski először a felügyeleti szervnek jelezte észrevételeit, büntető feljelentést tett, majd miután semmi sem történt, a korrupciós ügyben a nyilvánossághoz fordult. A leghajmeresztőbb és közfelháborodást kiváltó állítása az volt, hogy a mentőszolgálat ügyeletes diszpečserei közül néhány a haldoklókhoz riasztott esetekben a távolságtól függetlenül mindig ugyanazokat az orvosokat irányították az esetekhez, akik szándékosan késve érkeztek a helyszínre, nem végeztek újraélesztést, így sokkal több alkalommal állapították meg a halál beálltát, mint más mentőegységek. Ezzel anyagi haszonhoz segítettek a temetkezési vállalkozások szűk körét és rajtuk keresztül saját részükre kereset-kiegészítést valósítottak meg. A Josifovski javára hozott elsőfokú ítélet a bejelentővédelmi törvény alapján született meg, elmarasztalva az érintett állami szerveket. Josifovski sem kártérítésre, sem más elégtételre nem tartott igényt. Mindeközben munkanélkülivé vált, 2010-ben rágalmazás vádjával elítélték, hogy aztán a büntetését elévülés miatt felfüggeszték. „Az igazságszolgáltatás nagy pillanata ez.” – mondta az ítélethirdetés hírére.

2015, 2016 és 2017 elején egy nagyszabású letartóztatási hullám keretében volt állami tisztviselőket és kormányzati alkalmazottakat tartóztattak le korrupció és hivatali visszaélés gyanújával. Az akció összességében több mint 150 személy letartóztatását eredményezte. A letartóztatások során közel 40 esetben tettek büntetőfeljelentést, de mindezülig egyik esetben sem született jogerős ítélet vagy felmentés.

2017 áprilisában 16 vámtisztviselőt tartóztattak le korrupció gyanújával.²⁰⁷ A nyomozóhatóság nyilatkozatai szerint a gyanúsítottak helyi vállalatoknak tettek lehetővé árubehozatalt adófizetési kötelezettség nélkül, amivel 11,5 millió eurós kárt okoztak a szerb államnak. A vámtisztviselők a beléptetett áru adóterhei megfizetésének elkerülésére hamis iratokat fogadtak el, amelyek azt igazolták, mintha nagykövetségek és külföldi érdekeltségű szervezetek részére szánt áruról lett volna

²⁰⁶ MIHAJLOVIĆ 2018

²⁰⁷ *Hapšenje carinika, ošteti li budžet za 11,5 miliona evra 2017*

szó. Az áruk között dohány, parfüm és más kiemelt jövedéki adóval terhelt termék volt, amelyeket később a fekete piacon értékesítettek.

Az eset nem egyedülálló. A sajtó évente több hasonló esetről számol be. Gradina határátkelőhelyen egy nagyszabású letartóztatás-sorozat keretében a belügyminisztérium munkatársait, vámtisztviselőket és vesztegetéssel vádolt személyeket tartóztattak le.²⁰⁸ A műveletet a szervezett bűnözés elleni ügyészség a rendőrség belső elhárításával közösen hajtotta végre. Az eset keretében 6 rendőrségi alkalmazottat, 12 vámtisztviselőt és 13 nem hivatalos személyt tartóztattak le bűnszövetség, vesztegetés felajánlása, vesztegetés elfogadása és hivatali beosztással való visszaélés vádjával. A vád szerint a hivatalos személyek anyagi haszonszerzés céljából ellenőrzés nélkül biztosították a személyek, kisbuszok és autóbuszok határátkelését, vámköteles áruk esetében részben vagy teljes egészében eltekintettek a vám megfizetésétől, valamint fizikailag nem jelenlévő személyeket léptettek be és ki.

A Korruptióellenes Tanács hozta nyilvánosságra a Szerb Köztársaság tulajdonában lévő mezőgazdasági területek privatizációjáról és értékesítéséről szóló jelentést, amely önkormányzati szintig lebontva tartalmazza a haszonbérbe adott területeket 2012–2017 közötti időszakra. A jelentés néhány, a médiát is megjárta megdöbbentő adatot tartalmaz a kiválasztás módjáról. A Szerb Agrárközgazdászok Egyesülete elnökének kutatásából²⁰⁹ kiderül, hogy a bérbe nem adott, művelés alá vont területeket (szántókat) egyesek minden ellenszolgáltatás nélkül használhattak, és ebből jövedelemre tehetek szert. Az állam ennek következtében évente mintegy 40 millió euró bevételtől esett el (202 euró/ha átlagárral számolva). A kereslet-kínálat alapján az 5 éves időszakra a földbérleti átlagárak alakulása 514 euró/ha volt. Ennek fényében csupán a bérbeadási ár különbségén 312 euró/ha, 5 év viszonylatában 195 millió euró veszteséget könyvelhet el az állam, amihez hozzájön a bérbeadásra szánt, de ki nem adott területek utáni 413 millió euró veszteség.

A Korruptióellenes Tanács által önkormányzati szintig lebontott és közzétett adatok alapján valószínűsíthető, hogy éppen ezen a szinten valósult meg az állami földterületek bérbeadásának akadályoztatása. A szerző következtetése szerint ez a hatalom önkormányzati szintű beágyazottságára utal.

2018 szeptemberében hozta nyilvánosságra a Pištaljka (Síp) korrupciós ügyeket felgöngyölítő hírportál azt a 2016-os ügyet,²¹⁰ amelyben Niš városának Transzfuziológiai Intézete a Diachem-Gramim diagnosztikai eszközöket gyártó svájci illetékességű DiaHem AG cégtől ajándékozási szerződés keretében 70 ezer euró értékű vérelemző készüléket kapott. Az ajándék a közintézménynek már a ké-

²⁰⁸ Napšenje Policajaca i Carinika Velika akcija policije na graničnom prelazu Gradina 2017

²⁰⁹ LOVRE 2018

²¹⁰ БУРИН 2018

szülék üzemeltetésének első évében (2017) a saját értékének a kétszeresébe került, ugyanis az adományozás egy olyan szerződés keretében kötött, ahol az adományozó kiköthette, hogy az ajándék fejében az intézet 2021-ig a szerződésben részletezettek alapján fogyóeszközöket (elsősorban reagenseket) vásárol az adományozó gyógyszercégtől, ellenkező esetben az ajándékot vissza kell szolgáltatni. Annak ellenére, hogy a fenti eset az adományozásról szóló törvényt és a közbeszerzési törvényt is sérti, a gyógyszercégek hasonló ajándékozási gyakorlata többéves elköteleződésért cserébe nem példa nélküli Szerbiában. A gyógyszercégek Szerbiában vagy adományozzák, vagy ingyenesen helyezik ki eszközeiket, amelyekhez (mivel a vérelemzők úgynevezett zárt rendszerűek) kizárólag a saját maguk által gyártott fogyóeszközök használhatók²¹¹ – ezzel biztosítva sokéves bevételt, még ha szerződésben a szállító kizárólagos mivolta kifejezetten nincs is kikötve. Ezek általában más nyugat-európai országokból származó (a technológia gyors fejlődése miatt) mindössze néhány éves, használt készülékek. Az intézmények számára azért vonzó az ilyen jellegű felajánlás, mivel szűkös anyagi lehetőségük nem teszi lehetővé, hogy az európai gyakorlatnak megfelelően ilyen készüléket újonnan megvásároljanak.

A hír hatására a felügyeletet gyakorló Egészségügyi Minisztérium állásfoglalása alapján, miszerint az egészségügyi intézmények ajándékozása során nem szabható semmilyen feltétel, az egészségügyi intézmény az adományozási szerződést azonnali hatállyal felbontotta.

Az elmúlt évek minden bizonnyal egyik legellentmondásosabb korrupciós esete a Savamala²¹²-ügy. A főváros központjának vízpart mellé költöztetése régóta a városfejlesztési tervek között szerepel. A Száva melletti elhelyezkedése okán a Savamala-negyed Belgrád egyik kiemelkedően fontos területévé vált. A város egy modern lakó- és üzleti negyed építését tervezte „Belgrád a parton” néven, az Egyesült Arab Emírségekből érkező befektetőkkel.²¹³ Belgrád folyó menti negyedében az évtizedekkel ezelőtti tisztázatlan tulajdoni viszonyok és a hiányos szabályozás eredményeként többnyire engedély nélkül épültek éttermek, lakóépületek. A kormány terveinek megvalósítására már megkezdődtek a kilakoltatások, de voltak néhányan, akik vállalkozásaikat nem szándékozták elköltöztetni. A parlamenti választások éjszakáján, 2016. április 25-én, három jelzés nélküli markoló és mintegy 30 ismeretlen símaszkos személy 1000 m²-nyi üzleti területet rombolt le minden előzetes értesítés nélkül. A fekete ruhás símaszkosok a járókelőket feltartóztatták, telefonjaikat lefoglalták és egyeseket igazoltattak is. Annak ellenére,

²¹¹ A reagensek beszerzésére gyakran formálisan kiírt pályázatok rendszerint eredménytelenül zárulnak.

²¹² MILIVOJEVIĆ 2018

²¹³ WRIGHT 2015

hogy a szemtanúk értesítették a rendőrséget, a belügyi szervek „felsőbb utasításra” nem érkeztek a helyszínre.

A szerb rendőrség és ügyészség nem tulajdonított túlzott jelentőséget az ügynek. A sajtó nyomására csak 10 nap elteltével kezdtek vizsgálgódní, amikor a romokat a városvezetés már eltakarította, ennek okán helyszínelés sem történt.

Az ombudsman megállapította, hogy a polgárok panaszai valósak, illetve hogy a rendőrség törvénysértést követett el azáltal, hogy megtagadta az állampolgárok bejelentései alapján való eljárást.

A tavaly októberben nyilvánosságra hozott rendőrségi jelentés lesújtó volt. Ebből kiderül, hogy egy széles körű összeesküvésről volt szó, tekintve, hogy a rombolók a belgrádi közintézmények támogatását élvezték, mivel a rombolás idejére a feltűnés elkerülése végett szüneteltették az áramszolgáltatást (közvilágítást), a megszokottól eltérően nem volt éjszakai utcaseprés, továbbá a bontás helyszínén parkoló járműveket elszállították.

Az események a közvéleményt is megrázták. Felmerült, hogy ki lehet ekkorra hatalom birtokában, hogy Belgrád központjától egy karnyújtásnyira gazdasági egységeket bonthat le büntetlenül.

A miniszterelnök a rombolás éjszakáját követő napon tett nyilatkozatában kijelentette, hogy a rombolások mögött a városvezetés csúcsa áll, ám senkit sem akart megnevezni.²¹⁴ A miniszterelnök által felhozott vádakra sem a rendőrség, sem az ügyészség nem reagált, illetve nem történt semmilyen nyomozati cselekmény. Mindezeket csak tetőzte Belgrád polgármesterének volt felesége által tett nyilatkozat, miszerint volt férje azzal dicsekedett, hogy ő rendelte el a rombolást.

Az ügyészség néhány nappal az esemény után kezdett adatgyűjtésbe, és miután egy hónap elteltével sem tájékoztatták a nyilvánosságot, a miniszterelnök sajtótájékoztatóján az ügy fejleményei iránt érdeklődő újságíróknak azt javasolta, hogy hagyjanak fel a nyomásgyakorlással.

Az Európai Parlament 2017. évi jelentésében²¹⁵ aggodalmát fejezte ki a belgrádi Savamala kerületben törtétekkel kapcsolatosan. Megállapította, hogy az ellentmondásos ügyben egy év elteltével sem történt előrehaladás,²¹⁶ és sürgette a kormányt, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az eset rövid határidőn belül megoldódjon.

Több mint két év telt el Belgrád Savamala-negyedében markolókkal végrehajtott jogtalan magántulajdon-rombolás óta. Ez idő alatt sem a rendőrség, sem pedig az ügyészség nem derítette ki, hogy kik vettek részt a rombolásban, illetve mindez

²¹⁴ PAVLOVIĆ 2016

²¹⁵ EP resolution of Commission Report on Serbia (2016/2311 (INI) 2017

²¹⁶ VUKOJIC 2017

kinek a megrendelésére történt. Az ügyben továbbra sem rendelték el nyomozást, felelősségre vonás pedig mindössze egyetlen ember esetében történt. A rendőrség ügyeleti váltásvezetőjére szabtak ki 5 hónap felfüggesztett szabadságvesztés büntetést hivatal körében elkövetett gondatlanság miatt.

A korrupciónak a szerb kormányzatban való beágyazottságára további szemléletes példa, hogy Majda Kršikapa, az ACAS igazgatója 2017 novemberében, mindössze két hónappal megválasztását követően indoklás nélkül lemondott hivataláról.²¹⁷ Hivatalának két hónapja alatt az ACAS rendkívüli vizsgálatot indított egyes magas rangú tisztviselők vagyoni helyzetének tisztázására, és jelentést tett közzé a hatalmi párt 2014. évi választási kampányának költségeiről.²¹⁸ Alappal feltételezhető, hogy az igazgatóasszony a vizsgálatok lefolytatása következtében kényszerült lemondásra. Helyét az a Dragan Sikimić vette át 2018 januárjában, akinek neve szerepel a hatalmon lévő Szerb Haladó Párt (SNS) 2016. évi választások támogatói listáján, továbbá a zimonyi önkormányzati választásokon az SNS-lista jelöltjeként választották tanácsaggá. Bár kinevezése formailag a hatályos törvények szerint történt, a sajtóorgánumok felvetették a hivatali összeférhetlenség gyanúját.²¹⁹

6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások

Szerbia korrupcióellenes intézményrendszerét az Európai Unióhoz való előcsatlakozási tárgyalások határozzák meg. A jogszabályok módosításai során a nemzetközi szervezetek elvárásai köszönnek vissza. A nemzetközi szervezetekkel való együttműködés meghatározó a befektetők számára, ami egyértelműen létszükséglete az országnak, már csak a magas munkanélküliségi ráta felszámolása miatt is. A korábbi fejezetekben felvázoltak okán belátható, hogy Szerbia esetében sok jó gyakorlat nem említhető éppen amiatt, hogy a jogszabályokat nem hajtották végre a gyakorlatban. Ennek ellenére talán a szabályozási rendszer kidolgozottsága alapul szolgálhat néhány hazai jogszabály módosításához.

Szerbiában 2018. április 1-jétől hatályos az uniós joggal összehangolt Pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni törvény.²²⁰ Új elemként jelenik meg a törvénynek az a szakasza, amelyben a tisztviselőt, mint a pénzmosás lehetséges láncszemét határozza meg. Ezek alapján a pénzmosás vizsgálatokor görcsö alá kerül az állam-

²¹⁷ *Ostavka direktorke Agencije za borbu protiv korupcije* 2018

²¹⁸ *Direktor Agencije za borbu protiv korupcije donator SNS-a* 2018

²¹⁹ *Sikimić je u sukobu interesa* 2018

²²⁰ *Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma* 2017

elnök, a miniszterelnök, a miniszterek, az államtitkárok, a miniszteri tanácsadók és a miniszterek titkárai, a minisztériumok felügyelete alá tartozó szervek igazgatói és segédek, a különleges szervezetek igazgatói, a küldöttek, az alkotmánybíróság, a fellebbviteli-, a gazdasági- és a legfelsőbb bíróság bírái, az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és tanácsának tagjai, a Szerb Nemzeti Bank elnöke, a kormányzó, a külképviseleteken dolgozó magas beosztású személyek mint a nagykövet, a főkonzul, az állami vállalatok, illetve az állam által alapított gazdasági társaságok igazgatóságainak tagjai csakúgy, mint a politikai pártok vezetőségének tagjai.

Az ország négy nagyobb központjának (Belgrád, Újvidék, Niš és Kraljevo) Legfőbb Ügyészségén kezdte meg működését a kimondottan a korrupció megelőzésére szakosodott ügyészi csoport (44 fő), 6 pénzügyi szakértővel egyetemben. Az új szervezett bűnözés elleni törvény 2018. március 1-jei hatályba lépése óta az ügyészség erre szakosodott egységei 275 gyanúsított ellen tettek büntető feljelentést, a bíróságok pedig 142 személy esetében hoztak elmarasztaló ítéletet, ebből 56 esetben börtönbüntetést szabtak ki. A korrupcióval szerzett vagyon elkobzása egyelőre még várat magára, bár a 2016 novemberében megszavazott törvény óta jelentős módosítások történtek a büntető törvénykönyvben.²²¹ Így a büntető törvénykönyv 2018. március 1-jétől hatályos rendelkezései nevesítik és büntetni rendelik a hivatali visszaélést, a közbeszerzés, valamint a privatizáció során elkövetett visszaéléseket, a korlátozó szerződések megkötését, a gazdasági tevékenység során felkínált és elfogadott vesztegetést, a csődbűncselekményeket és nem utolsósorban a pénzmosást. A Szervezett Bűnözés Elleni Ügyészség kötelékében köztisztviselőként először jelennek meg a fent említett pénzügyekre szakosodott törvényszéki szakértők, akik nagyobb hatáskörrel rendelkeznek, így a korrupciós ügyek felszámolására komoly stratégiát alakíthatnak ki. Elsődleges feladatuk segítséget nyújtani az ügyész döntéseinek meghozatalához, a perdöntő bizonyítékok felkutatásához, azok bírósági eljárás során történő hatékony bemutatásához. Munkájukat az újonnan kinevezett összekötő tisztviselők (liaison officer) intézménye segíti. Az ő feladatuk kapcsolatot tartani az ügyészséggel, a rendőrséggel és más, a pénzmosás megelőzésével foglalkozó hatósággal, az adóhatósággal, az adórendőrséggel, a vámigazgatással, a Szerb Nemzeti Bankkal, a cégjegyzékkel, a Központi Értékpapír Letétkezelővel, a Privatizációs Ügynökséggel, az Állami Számvevőszékkel, a földhivatallal, a Korrupcióellenes Ügynökséggel, a nyugdíjalappal, a Vagyonvédelmi Igazgatósággal és a különböző minisztériumok adatbázisaival. A belgrádi legfőbb ügyészség foglalkozik a 800 millió dinárt (durván 6,7 millió eurót) nem meghaladó

²²¹ Zakon o izmenama i dopunama krivičnog zakonika 2016

közbeszerzésekkel és a nagyobb korrupcióval, amelynek vagyoni értéke meghaladja a 200 millió dinárt (mintegy 1,6 millió eurót).

7. Összefoglaló

Szerbiában a korrupcióellenes intézményrendszer felépítése egybeesik az előcsatlakozási tárgyalások során az országgal szemben támasztott uniós követelmények teljesítésével. Ezek közé tartozik a korrupcióval terhelt közigazgatási intézményrendszer reformja és a felelősségre vonás rendszerének kialakítása. Az ország jelenlegi szervezetségi állapota nem teszi lehetővé a kormány rendelkezésére álló eszközök hatékony felhasználását. A közigazgatás hatékonyságának alacsony mivolta az alkalmazottak magas számával és az általuk nyújtott alacsony színvonalú szolgáltatásokkal magyarázható. A magas beosztású közalkalmazottak kinevezése nem szakmaiságon, hanem rendszerint pártpolitikai kapcsolataik alapján történik – a közigazgatás alacsonyabb szintjein is. Gyakran ismereteik sincsenek a rendelkezésre álló erőforrásokról (például állami tulajdonban lévő ingatlanvagyon). Az ország a korrupció elleni küzdelem alapjainak intézményes és jogi kereteit ugyan megteremtette (ezek jelentős része a nemzetközi elvárások szintjén is kielégítő – például a közérdekű adatokhoz való hozzáférés), azonban gyakorlati alkalmazásuk nagyon alacsony szinten valósul meg. Ráadásul megfigyelhető a korrupcióellenes intézkedések pártpolitikai érdekek alá történő rendelése, amely az előrehaladást is veszélyezteti. A változások még jelentős politikai akarat mellett sem valósulnak meg, ugyanis a kezdeményezések a bíróságokon megakadnak.²²² A civil szervezetek a korrupció elleni küzdelem elkötelezett harcosai, de erőforrásaik nem teszik lehetővé, hogy jelentős változást idézzenek elő. A korrupció elleni harc nemcsak az uniós csatlakozás és a gazdasági fellendülés miatt fontos, hanem az állampolgárok igazságérzete és a kormány munkája nyomán az állami intézményekbe vetett bizalma miatt is.

²²² A bejelentővédelmi törvényt 2015-ben fogadták el, de a gyakorlatban a bejelentők védelme akadályokba ütközik (esetenként az eseményeket a legfelsőbb bíróság eltérően értelmezi).

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK HORVÁTORSZÁGBAN

Mihók Zsolt

Bevezető

Az Európai Parlament 2016. évi felmérése szerint az Európai Unió tagállamai közül Horvátországban a legnagyobb a közbeszerzések során tapasztalható korrupció, így Románia és Bulgária mellett a legkorruptabb uniós ország. A felmérésből kiderül, hogy az ország a korrupció következtében a nemzeti összjövedelem 15%-át veszíti el évente. Horvátország 2013. július 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. A csatlakozási tárgyalások során alapkövetelményként jelent meg a korrupció elleni küzdelem. A tapasztalatok szerint a korrupció a nagyobb állami vállalatoknál, az egészségügyben, a felsőoktatásban, a közbeszerzési rendszerben, az építőiparban, a földhivataloknál és az Állami Vagyongazdálkodási Ügynökségnél (korábban: Privatizációs Alap) jelentkezik. A lassú privatizációs folyamat a politikai elithez közel álló bennfenteseknek kedvezett. Az ügyek átláthatatlansága, az oligarchákkal történő kivételezés, valamint a korrupcióról szóló jelentések egyre növekvő száma a potenciális befektetőket aggodalommal töltötte el, és nem utolsósorban felkorbácsolta a közhangulatot – igaz ez utóbbi egy jó évtizeddel később jelentkezett, amikor fény derült a politikai elit gyenge gazdasági eredményeire. Külföldi cégek a befektetések legnagyobb gátjaként a korrupciót nevezik meg Horvátországban.

20. táblázat

A Világbank Horvátországra vonatkozó Kormányzási Mutatói (Worldwide Governance Indicators) 0-tól (legalacsonyabb érték) 100-ig (legmagasabb érték) terjedő skálán százalékosan rangsorolva az országokat

	2009	2011	2013	2015	2017
Társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság	61,14	64,32	64,32	65,52	64,04
Politikai stabilitás	68,25	68,25	66,35	65,24	71,90
Kormányzat hatékonysága	70,81	70,14	71,09	72,12	72,60
Jogszabályi környezet minősége	67,94	70,14	66,82	65,38	68,75
Jogbiztonság	60,19	61,03	61,03	62,50	63,46
Korrupciós kontroll	57,89	59,24	62,09	63,94	61,06

Forrás: The Worldwide Governance Indicators 2019

1. Horvátország korrupció elleni fellépése, szakpolitikája

Horvátország már az uniós csatlakozást megelőző években is jelentős erőfeszítéseket tett egy széles körű jogi és intézményi korrupcióellenes keret létrehozására, mégis Horvátországban a korrupció visszaszorítására hozott intézkedések elsősorban az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek által megfogalmazott elvárások és iránymutatások alapján valósultak meg.

Horvátország tagja az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO) – egy olyan szakértői monitoringszervezetnek, amely folyamatosan támogatja a tagok korrupcióellenes erőfeszítéseinek szakértői értékelését –, valamint az Európa Tanács Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Szakértői Bizottságának is (Moneyval). Horvátország 1992 óta tagja az Interpolnak és regionálisan együttműködik a Délkelet-Európai Együttműködési Szervezet (Southeast European Cooperation Initiative – SECI), a Délkelet-európai Rendőrfőkapitányság (Southeast Europe Police Chiefs Association – SEPCA) és a regionális korrupcióellenes kezdeményezés (Regional Anti-corruption Initiative – RAI) révén. Horvátország tagja az Eurojustnak, az EU igazságügyi együttműködési egységének. Horvátország az ENSZ Korrupció elleni Egyezményét (UNCAC) 2003. december 10-én írta alá és 2005. április 24-én ratifikálta.²²³ Az UNCAC a korrupció elleni

²²³ UN Treaty Collection 2018

világstratégia része, és illeszkedik a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményhez (UNTOC). Bár fontos alapvetéseket határoz meg a korrupcióellenes intézményrendszer továbbfejlesztéséhez, a GRECO által alkalmazott együttműködési és ellenőrzési mechanizmusok lényegesen hatékonyabb eszközöket kínálnak a korrupció ellen vívott harchoz. A GRECO folyamatos értékelésekkel segíti az európai normák meghonosítását a korrupció elleni küzdelemben. Negyedik értékelési körében²²⁴ 2014. május 25-én a Horvát Köztársaság számára ajánlásokat fogalmazott meg. Ezek egyértelmű útmutatóul szolgálnak a korrupcióellenes politika jövőbeni irányát illetően, mint amilyen a korrupciómegelőzés területén végzett szisztematikus munka, a kockázatelemzés, a közhivatalban lévők integritásának és felelősségi rendszerének kiépítése (specifikus összeférhetetlenségi rendszerek bevezetésével), a korrupcióellenes fellépés hatékonyságának növelése, a széles körben elterjedt helyi szintű klientizmus és nepotizmus fennálló problémájának a felismerése, a polgárok közigazgatásba és annak intézményeibe vetett bizalmának helyreállítása.

A Moneyval a korrupció elleni harcot a pénzmosás és terrorizmus visszaszorítása területéről támogatja. A bizottság a Pénzügyi Akciócsoport (FATF) metodológiája alapján 2013-ban a negyedik helyszíni értékelés²²⁵ során vizsgálta Horvátországban a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása ellen fogatosított intézkedéseket és fogalmazott meg ajánlásokat.

Bár a korrupció komoly gondokat okoz Horvátországnak, biztató, hogy a büntetőeljárások száma a 2009–2010 között jelentős mértékben emelkedett. Ebben az időszakban Mladen Bajić állami főügyész – Jadranka Kosor akkori miniszterelnök irányítása alatt – öt kiemelten kezelendő terület kivizsgálását kezdte meg: Horvát Elektromos Művek (HEP), Horvát Vasutak (HŽ), Horvát Autópályák (HAC), továbbá a horvát vízügyet és a horvát erdőgazdaságot felügyelő vállalatot. Az eredmény nem maradt el. Oliver Grbić rendőrfőkapitány 2010 januárjában azt nyilatkozta, hogy a rendőrség 12, magas rangú beosztottakat érintő ügyben folytat nyomozást.

2. Horvátország antikorrupciós intézményrendszere

A 2000-es évek elején, még jóval az európai uniós csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt a horvát kormány egy független szakértőkből, valamint az Igazságügyi Minisztérium képviselőiből álló csoportot kért fel, hogy készítsenek elő egy nemzeti korrupcióellenes programot, amelyet a horvát parlament (Sabor) Korrupcióelleni

²²⁴ *Evaluation Report Croatia 2014*

²²⁵ *Report on Fourth Assessment Visit – Croatia 2013*

Cselekvési Terv néven²²⁶ fogadott el. A feladatok a jogállamiság hatékony megvalósítására irányultak egy, a korrupciós esetek kivizsgálására szakosodott szerv létrehozásával.

Az Európa Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi és polgári jogi egyezményének 20. szakasza²²⁷ kötelezettségeket ró a horvát államra. Az egyezményben foglaltak teljesítését és ezzel együtt a korrupció elleni harcot a Horvát Államügyészség kezein belül működő Szervezett Bűnözés és Korrupció Elleni Hivatal²²⁸ (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – a továbbiakban: USKOK²²⁹) felállításáról 2001-ben megszavazott törvény²³⁰ alapozta meg. Létrehozására azért került sor, mert az addigi ügyészi hálózat cselekvési jogköre nem volt kielégítő a korrupció és a szervezett bűnözés elleni hathatós fellépéshez. Szükség mutatkozott egy különleges jogkörökkel rendelkező, az ország egész területét lefedő, hatékony szervezett bűnözés elleni testületre, amely a hasonló feladatkörű nemzetközi szervezetekkel közreműködve alkalmas a határon átnyúló korrupció és szervezett bűnözés felszámolására. Ennek megfelelően a hivatal a korrupciós ügyek súlyosabb, csoportosan vagy bünszervezetben elkövetett formái felett rendelkezik országos hatáskörrel. A hivatal érdemi munkája akkor kezdődött, amikor az USKOK megerősítése érdekében 2008-ban felülvizsgálták a büntető törvénykönyvet és a büntetőeljárás törvényt. Ennek eredményeként az USKOK-ról szóló törvényt kibővítették²³¹ a korrupció elleni harc eszköztárával, különösen a vagyontárgyak lefoglalása és elkobzása tekintetében.²³² A törvényi felülvizsgálat eredményeként egyre több magas beosztású vezető korrupciós ügyében indítottak eljárást (például Ivo Sanader volt miniszterelnök ellen), az eljárások pedig sokkal rövidebb idő alatt zajlottak és zárultak le.

A hivatal szervezetileg 5 szakmai egységből épül fel az alábbiak szerint: Ügyészség (az ország egészét lefedő négy területi egységgel: Zágráb, Split, Rijeka és Eszék), Korrupciómegelőzés és Társadalmi Kapcsolatok, Felderítés/Kutatás és Dokumentáció, Nemzetközi Együttműködés és Felderítés, valamint a Büncselekménnyel Szerzett Javak Felderítésének szervezeti egysége. Munkája során kiemelt figyelmet fordít a jogellenesen szerzett javak felderítésére, vizsgálatára. Amennyiben egy ügy az USKOK hatásköre alá esik, a vádlott minden vagyonáról

²²⁶ *Akcijski plan 2002*

²²⁷ Az egyezményhez Horvátország 2000-ben csatlakozott.

²²⁸ *Državno odvjetništvo Republike Hrvatske*

²²⁹ Az USKOK mozaikszó jelentése: az Oszmán Birodalom elleni szabad harcos (16–17. sz).

²³⁰ Zakon o USKOK 2001

²³¹ Zakon o USKOK, 2009.

²³² Zakon o USKOK, 2009. 1. § (1) bek. 4. p. „osiguranje prisilnog oduzimanja sredstava, prihoda ili imovine ostvarene kaznenim djelom”

feltételezhetővé válik, hogy bűncselekményből származik, hacsak a vádlott nem bizonyítja a kérdéses vagyon megszerzésének törvényes mivoltát. Ilyen esetekben a megvalósított anyagi nyereség elkobzása még abban az esetben is megtörténik, ha az harmadik személy birtokában van (házastárs, rokon vagy családtag).

Az USKOK több mint kétezer ügyben indított eljárásainak 95%-os ítéleti arányával egy igen magas hatékonysággal működő szervezet, amelyre gyakran, mint „a világ egyik leghatékonyabb korrupcióellenes jelensége”²³³ hivatkoznak.

A 2002-es Nemzeti Korrupcióellenes Programtól és a hozzá tartozó Cselekvési Tervtől kezdve a Horvát Köztársaság folyamatosan felügyeli és fejleszti a korrupcióellenes rendszerét. A megszerzett tapasztalatok irányt mutattak a keretstratégia továbbfejlesztésére a 2008-as Korrupcióellenes Stratégia megvalósításáig, amelynek felülvizsgálatára 2010-ben és 2012-ben került sor. A stratégia első köre az intézményi és jogszabályi környezet kiépítését, valamint a korrupció elleni fellépés munkafolyamatainak kialakítását célozta meg. A jelenlegi második stratégia a korrupciós kockázatok és az intézményi, jogszabályi rendszerben jelentkező hiányosságok feltárásával a korrupció megelőzésére fókuszál. Horvátország Korrupcióellenes Stratégiája²³⁴ az Európai Bizottság 2014. februári jelentésében foglaltak és a GRECO negyedik értékelési körében megfogalmazott²³⁵ ajánlásain alapul.

A 2017–2018. évi Cselekvési Terv²³⁶ a 2015–2020 időszakra vonatkozó Korrupcióelleni Stratégia végrehajtási dokumentuma, amely részletezi és kiemeli a korrupciós kockázatok kezelésére hozott prioritást élvező intézkedéseket a stratégia által meghatározott kritikus területeken. Általánosságban elmondható, hogy a cselekvési terv az átláthatóság fokozása, a hivatali alkalmazottak és tisztviselők felelősségének és integritásának növelése irányába mutat, a törvényes keretek közötti magatartási szabályok kialakításával a közhatalmi szervek működési hatékonyságának növelése érdekében a kiemelt horizontális és ágazati területeken.

A Korrupciómegelőzési Tanácsot (Savjet za sprječavanje korupcije) – a Horvát Köztársaság Kormányának munkacsoportjaként – a kormány 2017 áprilisában alapította azzal a céllal, hogy a korrupciómegelőzés tekintetében a kormány számára nemzeti stratégiai és végrehajtási terveket készítsen, javaslatokat fogalmazzon meg a hatályos szabályozás módosítására, kövesse a korrupció megelőzésére irányuló végrehajtási tervek megvalósulását (az előkészítés és a megvalósítás minden fázisában), hatásvizsgálatot végezzen és ennek alapján korrupciómegelőzési eljárásrendet dolgozzon ki.

²³³ KURIS 2015

²³⁴ *Strategija 2015–2020* 2015

²³⁵ Részletesen lásd a Horvátország korrupció elleni fellépése, szakpolitikája című fejezetben.

²³⁶ *Akcijski plan za 2017. u 2018.* 2017

A Transparency International Hrvatska (a továbbiakban: TIH) mint a Transparency International (TI) horvát szervezete 2000-ben kezdte meg munkáját az országban.²³⁷ A TIH a környező országoktól némileg eltérően, a kormánnyal szerves együttműködésben fejt ki tevékenységét. Munkáját a Jog- és Politikatudományi Egyetemen együttműködve, továbbá nagyszámú önkéntes segítségével végzi. Egyéni korrupciós eseteket nem tár fel és nem is vizsgál, mert meggyőződésük, hogy ez a törvényhozó-végrehajtó szervek, a független bíróságok és a szabad sajtó feladata. Saját elköteleződését a korrupció megelőzésében látja. A Transparency International berlini központjának 2016. március 16-i döntése értelmében a TIH-t kizárta a szervezet nemzetközi hálózatából.²³⁸ Ennek ellenére a TIH Horvátország legfőbb korrupciót felügyelő és figyelő (watchdog) civil szerveződése (működését a horvát állam is támogatja).

Az országban egyéb, a korrupció ellen ható civil szervezet is működik. Ilyen például a Polgárok Szervezett Választási Felügyelete (Građani Organizirano Nadgledaju Glasanje – GONG²³⁹), egy 1997-ben alakult civil szervezet, amely a független Horvátország első önkormányzati választásait – az akkori tiltások ellenére – független megfigyelőként végigkövette. Tevékenységével azóta is legfőképpen a választási folyamat felügyeletét biztosítja. Emellett kiemelten foglalkozik a polgárok tájékoztatásával és oktatásával (jogaikról és kötelezettségeikről), kölcsönös kommunikációra bátorít a választópolgárok és választott képviselőik között, segíti és ösztönzi a polgárok önszerveződési kezdeményezéseit.

3. A korrupció társadalmi megítélése Horvátországban

A jelenség társadalmi megítélésének elbírálásakor alapvető fontosságú a magán-személyek és a gazdasági szereplők korrupciós tapasztalatainak különválasztása. A két csoport jellemzően más-más helyzetekben szembesül a korrupció kínálta előnyökkel és hátrányokkal. A magánszemélyek mindennapjait a hivatali ügyintézés során és az egészségügyben²⁴⁰ tapasztalható korrupciós elemek, továbbá a felsőoktatásban tapasztalható anomáliák jellemzik. A gazdasági szereplők a közigazgatási engedélyek beszerzésének egyszerűsítése és a közbeszerzések kapcsán érezhetnek erős korrupciós kísértést. Az alábbiakban elsőként a magánszemélyek

²³⁷ *Transparency International Hrvatska (TIH)*

²³⁸ A döntés egy hároméves átláthatatlan, feltételrendszerében folyton változó akkreditációs folyamat eredményeként született meg, amit végül egy e-mail-üzenetben közöltek az érintett helyi szervezettel.

²³⁹ GONG mozaikszó jelentése: kongatás

²⁴⁰ MARASOVIĆ ŠUŠNJARA 2014

közvélemény-kutatásának adatai alapján kapott eredményeket mutatjuk be, amit a gazdaság szereplők által tapasztaltak követnek.

A Transparency International 1995 óta minden évben közzéteszi a Korruptió Érzékelési Indexet (CPI), amely a vizsgált országokat egy 0-tól 100-ig terjedő skálán helyezi el különböző szakértők és üzleti szereplők értékelését figyelembe véve, ahol a 0 magas fokú korrupciót, a 100 pedig annak hiányát jelzi. A 2019-ben közzétett globális Korruptió Érzékelési Indexek alapján a 2018-ban vizsgált 180 ország több mint kétharmada 50 pont alatt teljesített átlagosan 43 ponttal, ami a korrupció globális megítélésének pesszimista hangulatát tükrözi (lásd a 21. táblázatot).

21. táblázat

Horvátország Korruptió Érzékelési Indexe összevetve a környező országok és Magyarország eredményeivel (zárójelben az ország 2018. évi helyezése a listán)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausztria (14)	69	69	72	76	75	75	76
Szlovénia (36)	61	57	58	60	61	61	60
Szlovákia (57)	46	47	50	51	51	50	50
Horvátország (60)	46	48	48	51	49	49	48
Románia (61)	44	43	43	46	48	48	47
Szerbia (87)	39	42	41	40	42	41	39
Ukrajna (120)	26	25	26	27	29	30	32
Magyarország (64)	55	54	54	51	48	45	46

Forrás: Corruption Perceptions Index 2018

A horvát közvélemény és a szakma szakértői is meglehetősen kritikusak az országot érintő korrupció és az ellene folytatott harc tekintetében. Horvátországban széles körű társadalmi meggyőződés, hogy a korrupció a társadalom minden szintjén fellelhető. Felmérések mutatják, hogy a horvát társadalom a magas szintű korrupcióval kapcsolatosan kevésbé elfogadó, mint az alacsony szinten tapasztalható korrupcióval.²⁴¹ Többek között az állami-vállalati szektor, a köz- és államigazgatás és a privatizációk a legfertőzöttebb területek. Az Eurobarométer 2013. évi felmérése szerint²⁴² a válaszadók 94%-a gondolja elterjedtnek a korrupciót Horvátországban (az uniós átlag 76%), és 55%-a érzi úgy, hogy mindennapi élete során a korrupció-

²⁴¹ ŠTULHOFER 2004

²⁴² *Special Eurobarometer 397*

ban személyesen is érintett (az uniós átlag 26%). A Globális Korruptió Barométer (GCB) 2016. évi felmérése szerint²⁴³ minden második állampolgár tartja az egyik legnagyobb problémának a korrupciót. A megkérdezettek 57%-a a kormány korrupció elleni intézkedéseit nem tartja elégségesnek, és a válaszadók 10%-a folyamodott vesztegetéshez érdekei érvényesítéséhez. Mindeközben a polgárok kevesebb, mint 40%-a véli úgy, hogy a társadalom ösztönzőleg hat a szabálytalanságok bejelentőire.

A gazdasági szereplők tapasztalatai alapján a gazdasági életben tapasztalható korrupció hasonló képet mutat Horvátországban. Az Ernst & Young tanácsadó cég 2017 elején publikálta annak a korrupció elterjedését vizsgáló felmérésnek az eredményeit,²⁴⁴ amelyben 42 ország vállalkozásának 4100 magas beosztású vezetőjével készítették interjút. Közép–Kelet–Európa tekintetében Horvátország a korrupciós lista 5. helyén végzett, mint egy olyan ország, ahol a kenőpénz elfogadása bevett gyakorlat az üzleti életben. Sokatmondó, hogy Horvátországban az ügyvezetők 79%-ának megítélése szerint is igen elterjedt a korrupció, megítélésük szerint a vesztegetés és a korrupció gyakran jelenik meg a horvát üzleti életben. Ezzel szemben a vizsgálat alá vont országok esetében ez átlagosan 51%.²⁴⁵ Bár a 2015. évi Flash Eurobarometer adataihoz viszonyítva kedvezőbb a helyzet, még korántsem kielégítő.

A fenti igen magas korrupcióérzékelési értékek egyik magyarázata az lehet, hogy az érzékelt korrupció nagyban függ a felderített és nyilvánosságra hozott nagy horderejű ügyek számától, de ez az eredményes korrupció elleni harc egyik mutatója is lehet.

4. Azonosítható kihívások

Horvátországnak a korrupció leküzdéséhez megfelelő jogi, szabályozási és szankcionálási eszközpark áll rendelkezésére.²⁴⁶ Bár a törvény büntetőjogi felelősségre vonással szankcionálja a hivatali személyek által elkövetett korrupciót, a hatályos törvények gyakorlati implementálása további intézkedéseket tesz szükségessé, mivel a magas szintű korrupciós vádak a fellebbezés során gyakran megdőlnék. A korrupció továbbra is megmarad problémának, annak ellenére, hogy sok magas szintű korrupciót érintő ügy kerül napvilágra.

Az ország 2015–2020-as időszakra vonatkozó korrupcióellenes stratégiája végrehajtás alatt áll. Az igazságügyi minisztérium 2017–2018-ban cselekvési tervet

²⁴³ *Global Corruption Barometer 2016*

²⁴⁴ *EMEIA Fraud Survey 2017*

²⁴⁵ Az Ernst & Young Magyarországot 78%-kal a 8. helyre sorolta

²⁴⁶ *Investment Climate Statements for 2018 2018*

tett közzé, kiegészítve a 2017–2018-as stratégiát. A horvát ügyészek számos magas rangú volt kormányzati tisztviselő, volt miniszter, és állami tulajdonú vállalat vezetője ellen emeltek vádat korrupció gyanújával (ezek jelentős része később megdőlt).

A korrupció a privat- és a közszféra közötti átfedésként jelentkezik, amikor egy hivatalnok mérlegelési jogkörébe kerül, hogy az egyén gyakorolhatja-e bizonyos jogát vagy sem. Ebből fakadóan a törvényeknek egyértelműnek és tartósnak kell lenniük, visszaszorítva az egyéni mérlegelés lehetőségét. A döntéseket pedig egyértelmű kritériumok alapján, átláthatóan és a köz számára is hozzáférhető módon kell meghozni. Kulcsfontosságú a strukturális reformok folytatása, tekintve, hogy az átalakulóban lévő országok – amelyek e téren már nagyobb előrelépést tettek – megtapasztalhatták, hogy a decentralizáció kevésbé korrump rendszert eredményez. Ugyanennyire fontos a hozzáértő és független igazságszolgáltatási rendszer kialakítása, amely a jogszabályok alkalmazásával világosan körvonalazza a kormányzati szervek hatáskörét és felelősségét, csökkentve a hivatalnokok mérlegelési lehetőségét.

Gyakran megtörténik, hogy az alkotmánybíróság megváltoztatja a bírósági ítéleteket. Ennek legkiemelkedőbb példája a HYPO és MOL ügyben történt 2015-ben, amikor az alkotmánybíróság annullálta a megyei és a legfelsőbb bíróság ítéleteit a volt miniszterelnök, Ivo Sanader ellen. Egy másik esetben a testület a számos eljárási hibára hivatkozva a svájcifrank-hitelek ügyében hozott legfelsőbb bírósági döntést semmisítette meg. A folyamatosan változó jogi és szabályozási környezet aláássa a jogbiztonságot és a korrupció melegágyává válik.

5. Nagyobb korrupciós ügyek

A korrupció valamilyen formája mindig is jelen volt Horvátország történelme során, de soha sem sikerült mély gyökereket eresztenie a társadalomban. A korrupció igazán 1991–1995 között, a Szerbia ellen folytatott függetlenségi háború során terjedt el nagyobb mértékben, amikor az Európai Unió szigorú fegyverzárlatot hirdetett a volt Jugoszlávia ellen, ennek következtében Horvátországnak a feketepiacon kellett biztosítania a fegyverutánpótlást. Az akkori elnök, Franjo Tuđman, a morálisan elvárható büntetés helyett inkább állami javakkal jutalmazta a háborús nyereszkezőket. A függetlenségi háborúnak betudható jogállamiság hiánya, valamint a más posztkommunista országokhoz viszonyítva lassabban végbemenő demokratizálódási folyamat miatt Horvátország egy immár mélyen beágyazott korrupcióval kénytelen szembeesülni, különösen a legmagasabb politikai szinteken. Az 1990-es évek gyenge privatizációs folyamatai kétségkívül alapvető szerepet játszottak a szürkegazdaság

megalapozásában és a széles körű korrupció elterjedésében. A politikai szándék, továbbá a hatékony és független igazságszolgáltatás hiánya, valamint a gyenge közigazgatás következtében a szürkegazdaság hosszú időn át mély gyökeret eresztetett a privatizáció során.

Az alábbiakban bemutatandó korrupciós ügyek (FIMI, HYPO, MOL) valamilyen formában mind a volt miniszterelnök, Ivo Sanader nevéhez kötődnek.

Ivo Sanader vagyonát a 80-as években alapozta meg, csakúgy, mint osztrák kapcsolatait is. Komolyabb vagyona mégis Horvátországba való visszatérését követően, privatizációs ügyletek közvetítőjeként tett szert. Ivo Sanader lemondásáig az egyik legsikeresebb horvát miniszterelnöknek mondhatta magát. Nyolcadik miniszterelnökként a leghosszabb időt tölthette a kormányfői székben. Kormányzása alatt a gazdaság évente 6%-os növekedést könyvelhetett el, az államadósság pedig mandátuma végére 35%-ra esett. A média szerette, nem úgy, mint az őt követő Jadranka Kosort. Sanader 2003-ban került hatalomra és a 2007-es választásokon ismét könnyedén győzedelmeskedett. Az egész országot váratlanul érte, amikor alig másfél évvel a választásokat követően, 2009-ben felállt a miniszterelnöki szék-ből. A sokk még nagyobb volt, amikor 2010. január 9-én a Horvát Államügyészség (Državno Odvjetništvo Republike Hrvatske – DORH) képviselője mentelmi jogának felfüggesztését kérte a horvát parlamenttől, hogy büntetőeljárást indíthasson ellene, mivel a volt miniszterelnök neve több korrupciós ügygel is összefüggésbe került. A Sabor döntését nem megvárva Sanader Ausztriába utazott, válaszként a DORH nemzetközi elfogatóparancsot adott ki ellene. Ausztriában fogták el (az őt feltartóztató osztrák rendőrségnek azt állította, hogy nem menekül, hanem üzleti ügyben utazik). A kiadatás hét hónapja alatt a salzburgi bíróság többször meghosszabbította előzetes letartóztatását, mivel fennállt a szökés és a bizonyítékok eltüntetésének lehetősége. Zágráb mindeközben fedezetül zárolta Sanader és családjának vagyonát (műkincseket, ingatlanokat). Elfogását követően hamarosan Ausztria is vádat emelt ellene horvátországi korrupciós esetekhez köthető pénzmosás vádjával.

A FIMI Medija ügyben a miniszterelnök utasította minisztereit, hogy az állammal kötött jövedelmező üzleteket, Nevenka Jurak FIMI Medija cége közvetítésével, egy harmadik félnek adja át, jelentős hasznot megvalósítva kettejük részére. Az ügy közben Horvátországban is kibővül a HYPO²⁴⁷-esettel, ahol Sanadert azzal vádolták meg, hogy még 1994-ben és 1995-ben külügyminiszter-helyettesként hivatali beosztásával visszaélve 7 millió osztrák schilling (akkori értékén körülbelül félmillió euró) közvetítői díjat kapott az osztrák Hypo-Alpe-Adria banktól a pénzügyi horvát kormány részére folyósítandó 140 millió schillinges (akkori értékén kb. 10 millió

²⁴⁷ Hypo-Alpe-Adria Bank

euró) kölcsöne fejében. Ebből a kölcsönből nyitottak meg horvát diplomáciai képviseleteket New Yorkban, Rómában, Prágában, Madridban, Athénban.²⁴⁸ Később az alkotmánymódosítást követően a bíróság ezt az ügyet háborús nyereszkeskedéssé minősítette (így az nem évülhet el).

Fél évvel az elfogását követően, 2010 májusában megtörtént a kiadatás, és az USKOK hivatali visszaélés vádjával harmadszor indított vizsgálatot ellene 10 millió euró kenőpénz elfogadásáért, amelyet Hernádi Zsolt MOL-vezérigazgatótól kapott az INA-MOL irányítási jogainak átruházásáért, illetve az INA gáz üzletágának kiszervezéséért. A Zágrábi Megyei Bíróságon 2012-ben megszületett a volt miniszterelnök ellen az első elmarasztaló ítélet, a HYPO-ügyben 3 év 6 hónap, az INA-MOL ügyben 7 év 6 hónap, összevontan pedig 10 év börtönbüntetést kapott, amit később 7 évre csökkentettek. Az alkotmánybíróság a honlapján is publikált határozata szerint Sanader ítélettel szembeni fellebbezésének mindkét esetben helyt adott, mivel az eljárási hibák megfosztották Sanadert a tisztességes bánásmódtól.²⁴⁹

Figyelemre méltó, hogy Sanadert saját kormánya ítélte el, egész pontosan az USKOK, amelynek tevékenysége kormányzása alatt lendült fel.

A korrupció mint globális probléma különleges helyet foglal el az egészségügyi rendszerben. Az egészségügyi szereplők nagy száma és számos egymáshoz kapcsolódó pontja a korrupció különféle fajtáit teszi lehetővé, legyen szó vesztegetésről, javak eltulajdonításáról, hivatali visszaélésről vagy félretájékoztatásról, információval való visszaélésről. Az állami szervek (egészségügyi minisztérium, egészségügyi miniszter, kormány és hivatalai), kifizetőhelyek (társadalombiztosítás, magánbiztosítók, hivatalok), egészségügyi alkalmazottak (orvosok, gyógyszerészek, egészségügyi dolgozók), ellátottak, beszállítók (a gyógyszeripar és a segédeszközgyártók) egy rendszerben való zsúfolt jelenléte nehézkessé teszi az információk elemzését és az átláthatóság megvalósítását.²⁵⁰

A fenti nehézségek ellenére az USKOK 2013. decemberi vádemelésétől számított három és fél évet követően, 2017-ben került bíróságra a „Hippokratész” néven elhíresült ügy, amely Horvátország történetének legnagyobb, egészségügyet érintő korrupciós eseménye.²⁵¹ 2012 novemberében derült fény a Farmal gyógyszeripari cég és számos házi orvos, valamint gyógyszerész fenti gyógyszercéggel ápolt szoros és jövedelmező kapcsolatára. Az USKOK immár 100 ezer oldalt is meghaladó iratanyagában (csak maga a vádirat 800 oldal) részletezi, hogy 2009 és 2012 között az orvosok és gyógyszerészek kenőpénzt és egyéb ajándékokat fogadtak el a Farmal

²⁴⁸ *Sanadert a Hypo-Alpe-Adria bank is megkente* 2011

²⁴⁹ *Croatia: Former PM Sanader granted retrial on corruption charges* 2015

²⁵⁰ MARASOVIĆ ŠUŠNJARA 2014

²⁵¹ RAIĆ-KNEŽEVIĆ 2017

gyógyszercégtől, a cég saját készítményeinek felírásáért cserébe. A házi orvosok a gyógyszerek felírásáért, a gyógyszerészek pedig a gyógyszerrendelésekért és a gyógyszerek kiadásának nyilvántartásáért, a gyógyszerek értékének 5-10%-áig a cég nevében pénzt, utalványokat fogadtak el, valamint a gyógyszercég által fedezett külföldi utazásokban részesültek.

A cég vezetője ellen bünszövetkezetben elkövetett 15 rendbeli vesztegetés, hivatalnal való visszaélés a vád, míg az orvosokat és gyógyszerészeket vesztegetés elfogadásával vádolják. Az ügyet az egész országra való kiterjedtsége és az eljárás felgyorsítása miatt az ügyészség 4 különálló részre bontotta, és a 4 ügyet a területileg illetékes zágrábi, spliti, rijekai és észéki megyei bíróság tárgyalja (egymást tájékoztatva a meghozott ítéletekről), míg egy összekötő ügyben (bünszövetkezés) a zágrábi megyei bíróság illetékes.

Mivel a vádlottak zöme vádalkut kötött, a vádlottak padjára 39 fő – köztük a Farmal cég vezetője, Dražen Dedi – kapott idézést 15 rendbeli vesztegetés vádjával. Az ügy a tanulmány kéziratának lezárásakor még nem zárult le, a vádlottak közül az idézés ellenére a tárgyaláson többen nem jelentek meg. A Farmal időközben éppen a Hippokratész-ügy miatt kényszerült térdre a kirótt 2 és fél millió kunás (mintegy 330 000 eurós) bírság következtében.

Az USKOK eredetileg 364 személy ellen kezdeményezett vádemelést, amire a horvát igazságszolgáltatás történetében eddig nem volt példa. Tekintve, hogy a vádlottak nagy része vádalkut kötött az ügyészséggel, a bíróság az elkövetett bűncselekmény súlyától függően némelyeket 3 hónaptól 1 évig terjedő, 2 évre felfüggesztett börtönbüntetésre ítelt, míg mások a 3 hónaptól 1 évig terjedő börtönbüntetést közérdekű munkavégzéssel válthatták ki. Ezenkívül a bíróság pénzbüntetést is megállapított, így közel 300 ügyben az ítélet jogerőre emelkedését követően már több mint 11,3 millió kuna (mintegy 1,5 millió euró) jogtalanul szerzett pénzt fizettek be a horvát költségvetés részére.

Az ügy pikantériája, hogy amikor már éppen lecsengeni látszott az ügy, a Horvát Orvosi Kamara (Hrvatska Liječnička Komora – HLK), az addig 285 jogerősen elítélt tagja esetében, az orvosi hivatáshoz méltatlan magatartás megállapításának vizsgálatát kezdeményezte. Ennek eredményeként, az addig lefolytatott kamarai vizsgálatok alapján több mint 150 házi orvosnak vonta vissza ideiglenesen a működési engedélyét (az eset súlyától függően 1-től 6 hónapra, súlyosabb esetben 1 évre 2 év felfüggesztés mellett), 4 felmentést hagyott jóvá és 2 esetben ténylegesen bevonta a működési engedélyt (3 és 6 hónapra).

Az érem másik oldala, hogy az ügy kirobbanásáig a Farmal a horvát gyógyszeripari cégek közötti 17. helyével a gyógyszerpiac szinte elhanyagolható, mindössze 2,18%-át birtokolta, szemben a nagyokkal, akik jóval nagyobb arány fölött rendel-

keztek (Pliva 10,8%, és az öt legnagyobb Belupo, Abbot, Roche, Pfizer és Krka együtt 28,44%).²⁵² Egyes források egy 14 millió kunás (kb. 1,8 millió eurós) alapot említenek, amelyet a Farmal vesztegetésre különített el. Az ügy kirobbanása után azonban a többi gyógyszerceég hivatalos jelentése alapján látott napvilágot az adat, hogy a gyógyszerceégek mintegy 28,9 millió kunát (mintegy 3,8 millió eurót) költöttek az orvosokra. A gyógyszerlobbi bevett gyakorlatának részét képezte tiszteltdíjak fizetése (11,5 millió kuna, mintegy 1,5 millió euró értékben), az orvosok kongresszusokra és szemináriumokra való utaztatása világszerte (13,6 millió kuna, mintegy 1,8 millió euró), és egyéb juttatások, amit a Horvát Egészségbiztosítási Intézetnek (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje – HZZO) a 2010-es etikus gyógyszerreklámról szóló megállapodás²⁵³ alapján minden évben bejelentettek. A 2015-ben hatályba lépett az új etikus gyógyszerreklámról szóló megállapodás²⁵⁴ az apróbb ajándékok értékét 70 kunában (körülbelül 10 euró) maximalizálta.

6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások

Nem túlzó azt állítani, hogy az USKOK állította helyre a horvát igazságszolgáltatásba vetett bizalmat és nagyban közreműködött Horvátország EU-csatlakozásában. Az USKOK eddig elért eredményei és munkamódszerei megfelelő modellként szolgálhatnak a szervezett bűnözés és a korrupció elleni harcban, különösen a régió uniós csatlakozás előtt álló országai számára. Ezért sem meglepő, hogy az USKOK ügyészei rendszeresen kapnak felkérést munkamódszereik bemutatására előadás keretében, meghívott szakértőként. Horvátország eleinte az olasz maffiaellenes modell átvételét fontolgatta, ám a félkatonai jellegű szervezet kevésbé volt alkalmas a fehérgalléros bűnözés felderítésére, ezért a litván és hongkongi korrupcióellenes ügynökségek által végzett felderítő, bűnüldöző, megelőző, felvilágosító és szakpolitikai összehangoló-tevékenységekben látták a megfelelően alkalmazható megoldást. Eleinte politikai támogatás híján már megalakulásának első évében kétszer váltott igazgatót és úgy tűnt, hogy csak azért alakult, hogy formálisan teljesítsék a feladatot. Azonban az egyre növekvő társadalmi elégedetlenségnek és az uniós csatlakozás feltételeként szabott szigorú korrupció elleni fellépésnek engedve Ivo Sanader kormányzása alatt Horvátország 2005-ben aláírta az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményét, és az USKOK ügyészei kiemelt hatáskört kaptak (betekínthettek személyes jövedelmi

²⁵² NOVAK 2014

²⁵³ *Ugovor o etičkom oglašavanju lijekova* 2010

²⁵⁴ A HZZO etikus gyógyszerreklámról szóló megállapodását több mint 60 gyógyszeripari cég írta alá.

adatokba, titkosszolgálati eszközöket alkalmazhattak, lehallgatásokat rendelhettek el). 2005-ben Mladen Bajić akkori főügyész Dinko Cvitant, a volt Jugoszlávia egyik kiemelt ügyészét nevezte ki az USKOK élére, aki szakmai függetlensége és személyes integritása révén hamar hírnevet szerzett. Első feladata a toborzás volt, ami eleinte a nagy létszámingadozás miatt jelentős nehézségekbe ütközött. Bajić és Cvitan a drogereskedelem és gazdasági bűnözés területén jártas helyi ügyészek között próbált megnyerni szakértőket. Az iroda készségeinek szélesítése okán Cvitan különböző nem jogi háttérrel rendelkező munkatársakat (kriminológusok, IT-szakemberek) vett fel, hogy komplex vizsgálatok esetén az ügyészek interdiszciplináris csoportokban dolgozhassanak egy fokozottan védett számítógépes hálózatban, szigorú eljárásrend szerint.

Az USKOK a médiával és a civil társadalmi csoportokkal kialakított hatékony együttműködésének köszönhetően, hogy széles körű közbizalomnak örvendhet, ami a bizonyítékgyűjtés során bizonyult elengedhetetlenül fontosnak. Ezért minden ügyésznek médiatanfolyamon kellett részt vennie. A horvát igazságszolgáltatás szakmai színvonalának emelkedése elengedhetetlenül hozta magával a bürokratikus csatározások sorát. Válaszképpen a kormány az igazságszolgáltatáson belül és a rendőrség kötelékében új specializált egységeket hozott létre, amelyek kiegészítették az USKOK munkáját. A bíróságok bírói csoportokat alakítottak magasabb fizetéssel és nagyobb hatáskörrel a korrupciós ügyek iránti érzékenység növelésére. A rendőrséget érintő uniós reformok részeként a belügyminisztérium létrehozott egy, a nemzeti rendőrségen belül működő korrupcióellenes irodát (Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – PNUKOK), ami így az ügyészségen működő USKOK karjait meghosszabbítva annak irányításával végezte tevékenységét.

A más posztkommunista országokhoz képest az USKOK a magas beosztású politikusok ellen folytatott vizsgálatainak során meglepően kis ellenállást tapasztalt. Minden ellene irányuló megnyilvánulás az uniós csatlakozás megakasztását jelentette volna a folyamat végső fázisában. Josip Kregar, a horvát korrupcióellenes törvény megálmodója szerint az USKOK szimbólummá vált az emberek szemében, ezért minden ellene indított lejáratókampány komoly politikai áldozatokat követel.

Az integritás szemléletének elmélyítésében vállalt jelentős szerepet a Horvát Köztársaság Önkormányzatainak Egyesülete²⁵⁵ (Udruga općina u Republici Hrvatskoj – UORH). Az egyesület egy nem kormányzati, önkéntes alapon működő nonprofit szervezet, amelyet a horvát önkormányzatok érdekeik érvényesítése és védelme érdekében alapítottak 2002 májusában. Tagsága 2018-ban 305 önkormányzatot számlál Horvátország mind a 20 megyéjéből. Tevékenysége során

²⁵⁵ A horvát „općina” szó közigazgatási egységet jelent, magyarul az önkormányzat elnevezést alkalmazzuk.

ösztönzi az önkormányzatok hatékonyabb együttműködését és tapasztalatcseréjét. Célja a közszféra integritásának erősítése.

A Horvát Köztársaság Közigazgatási Minisztériuma, a Finn Köztársaság Közigazgatási Intézetével (HAUS) és a Francia Köztársaság Nemzeti Közigazgatási Iskolájával (ENA) 2017 februárjában „A közigazgatás integritásának erősítése” címmel egy twinningprogramot indított. A program célja az etikus magatartás színvonalának növelése a köztisztviselők körében, aminek eredményeképp azt várják, hogy a közigazgatási szolgáltatások során a polgárok elégedettsége is növekszik.

7. Összefoglaló

Horvátország törvényi, rendeleti és szankcionálási eszköztára adott a korrupció elleni hatékony küzdelemhez. A korrupcióellenes intézményrendszer megalapozása megelőzte az uniós csatlakozási tárgyalások során az országgal szemben támasztott uniós követelmények teljesítését. A csatlakozási folyamat részeként a kormány új jogszabályokat alkotott és számos meglévő törvényt és rendeletet módosított, továbbá a korrupció megelőzésére szakosodott intézményeket alapított. A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárásokról szóló törvény 2008-as felülvizsgálata megerősítette az USKOK-ot és egyben szélesítette a hatóságok rendelkezésére álló eszköztárát a korrupció elleni harcban. A 2008-as büntető törvénykönyv vagyoni eszközök elkobzásáról szóló része tovább szélesítette a vagyontárgyak lefoglalásának lehetőségét, különösen azokban az esetekben, amelyek az USKOK illetékességi körébe tartoznak. A hivatal felállításával és eredményes működtetésével Horvátország a korrupció elleni küzdelemben jelentős hírnevet szerzett magának nemzetközi szinten is. A számos felderített és nyilvánosságra hozott nagy horderejű, magas beosztású politikus ellen indított korrupciós ügy is ezt bizonyítja.

Az USKOK által feltárt ügyek gyakran az alkotmánybírószágon végeznek el, amikor a taláros testület megváltoztatja a jogerős bírósági ítéleteket, ezzel megintgatva az igazságszolgáltatásba és a közigazgatásba vetett hitet. A magas szintű korrupció felszámolására tett kísérletek Horvátországban a bevezetett reformok mellett sem mondhatók sikeresnek, emiatt további intézkedések meghozatala szükséges.

KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZMÉNYEK ÉS GYAKORLATOK SZLOVÉNIÁBAN

Mihók Zsolt

Bevezető

Napjainkban egyre több ellentmondásos, korrupcióval kapcsolatos tevékenység kap sajtóvisszhangot Szlovéniában. A szlovén társadalom egyre gyakrabban szembesül a korrupcióval, amelyet viszonylag új jelenségként tapasztal meg. A politikai és az üzleti élet átfedése igen káros hatásokat vált ki, legfőképpen a közbeszerzések területén. A köztisztviselők gyakran büntetlenül folytathatnak korrupciós tevékenységet, a közelmúlt korrupciós botrányai pedig politikai instabilitást okoznak, ami nemrég a kormány bukásához vezetett. Bár a szlovén jogszabályok szigorú keretek közé szorítják és büntetik a korrupciót, az aktív és passzív megvesztegetést, a pénzmosást, a zsarolást, mégis a törvények végrehajtása gyakran korlátokba ütközik.

22. táblázat

A Világbank Szlovéniára vonatkozó Kormányzási Mutatói (Worldwide Governance Indicators) 0-tól (legalacsonyabb érték) 100-ig (legmagasabb érték) terjedő skálán százalékosan rangsorolva

	2009	2011	2013	2015	2017
Társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság	81,99	81,69	79,81	78,33	79,80
Politikai stabilitás	81,04	80,57	74,41	81,43	77,14
Kormányzat hatékonysága	82,78	79,15	79,62	77,88	84,62
Jogszabályi környezet minősége	77,51	74,88	72,51	72,60	72,12
Jogbiztonság	83,89	82,63	81,22	80,77	82,69
Korrupciós kontroll	81,82	79,15	74,41	76,44	79,33

Forrás: The Worldwide Governance Indicators 2019

Szlovénia 2001-ben ítélte el az első magas rangú köztisztviselőt megvesztegetés elfogadásáért. A második ügyben 2010-ben helyeztek vád alá egy parlamenti képviselőt, amely végül annak bebörtönzését eredményezte.

1. Szlovénia korrupció elleni fellépése, szakpolitikája

Szlovéniában is, mint a régió többi országa esetében, a korrupció visszaszorítására hozott intézkedések elsősorban az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek által megfogalmazott elvárások és iránymutatások alapján történtek. Szlovénia 1999. szeptember 16-án csatlakozott az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjához (GRECO) – egy olyan szakértői monitoringszervezethez, amely folyamatosan támogatja a tagok korrupcióellenes erőfeszítéseinek szakértői értékelését –, valamint tagja az Európa Tanács Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Szakértői Bizottságának is (Moneyval). Szlovénia az ENSZ Korrupció elleni Egyezményét (UNCAC) 2008. április 1-jén ratifikálta.²⁵⁶ Az UNCAC a korrupció elleni világstratégia része, és illeszkedik a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményhez (UNTOC). Bár fontos alapvetéseket határoz meg a korrupcióellenes intézményrendszer továbbfejlesztéséhez, az Európa Tanács együttműködési és ellenőrzési mechanizmusa (GRECO) sokkal hatékonyabb eszközöket kínál a korrupció ellen vívott harchoz. A GRECO folyamatos értékelésekkel segíti az európai normák meghonosítását a korrupció elleni küzdelemben.

A Szlovén Köztársaság – Közép-Európa újonnan alakult államaihoz hasonlóan – a közelmúltban még a hagyományos eszközökkel (rendőrség, ügyészség, igazságszolgáltatás) igyekezett felvenni a harcot a korrupció ellen. A megelőzésről nem sok szó esett, különösen nem a korrupció rendszerszintű megelőzéséről – annak ellenére, hogy más, kevésbé fontos területeken ekkorra már nemzeti stratégiákat fogalmaztak meg. Szlovéniában a korrupció rendszerszintű megelőzése a GRECO Szlovénia számára 2000 decemberében megfogalmazott ajánlásai mentén körvonalazódott, amelyben egy nemzeti korrupcióellenes stratégia elfogadását és a stratégiában foglaltak végrehajtására egy testület felállítását javasolják. Ennek eredményeként 2001-ben alakult meg a Szlovén Köztársaság Kormányának Korrupció Elleni Hivatala, aminek két fő feladata volt: egyrészt a korrupciómegelőzési szabályozás kidolgozása, másrészt a nemzeti korrupcióellenes stratégia előkészítése. 2003-ban, a politika képviselőivel folytatott kemény tárgyalásokat követően, a hivatal mindkét dokumentumot a parlament (Državni zbor Republike Slovenije) elé terjesz-

²⁵⁶ UN Treaty Collection 2018

tette. A Szlovén Köztársaság 2004 januárjában fogadta el a korrupciómegelőzési törvényt.²⁵⁷ A törvény elfogadásával egyidejűleg a törvényben foglaltaknak megfelelően megalakult a Korrupciómegelőzési Bizottság (Komisija za preprečevanje korupcije – a továbbiakban: KPK).

A GRECO 2018. március 23-án elfogadott negyedik értékelési körében²⁵⁸ a Szlovén Köztársaság számára ajánlásokat fogalmazott meg. Ezek egyértelmű útmutatóul szolgálnak a korrupcióellenes politika jövőbeni irányát illetően, mint amilyen a korrupciómegelőzés területén végzett szisztematikus munka, a kockázatelemzés, a közhivatalban lévők integritásának és felelősségi rendszerének kiépítése (specifikus összeférhetlenségi rendszerek bevezetésével), továbbá a korrupcióellenes fellépés hatékonyságának növelése, a széles körben elterjedt helyi szintű klientizmus, illetve nepotizmus fennálló problémájának felismerése, a polgárok közigazgatásba és annak intézményeibe vetett bizalmának helyreállítása. A GRECO megállapításai szerint Szlovéniában jelentősen javult a helyzet az igazságszolgáltatás területén (etikai kódexet fogadtak el a bírák számára, és ajánlásokat adtak ki az ügyészek összeférhetlenségével kapcsolatban). Az egyetlen hátra maradt, még nem teljesített ajánlás a legfelsőbb bírák kinevezési gyakorlatának felülvizsgálatáról szól, a politikai befolyásoltság csökkentése érdekében.

A Moneyval a korrupció elleni harcot a pénzmosás és terrorizmus visszaszorítása területéről támogatja. A bizottság a Pénzügyi Akciócsoport (FATF) metodológiája alapján végez kölcsönös értékeléseket, hatékonyabbá téve a nemzeti hatóságok pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmét. A Szlovéniára vonatkozó ötödik kölcsönös értékelést²⁵⁹ a Moneyval bizottságának 53. plenáris ülésén 2017. június 1-jén fogadták el. A jelentésében az FATF a 40 ajánlás közül 10 esetben értékelte megfelelőnek, míg 19 esetben teljes mértékben megfelelőnek az ajánlások mentén foganatosított intézkedéseket.

2. Szlovénia antikorrupciós intézményrendszere

Szlovéniában az államügyészség felelős a korrupcióellenes törvények végrehajtásáért. A tényleges megvesztegetés eseteinek száma alacsony, és általában csak az ellenőrzésekre és az adóbehajtással kapcsolatos esetekre korlátozódik. Az ügyészség beszámolóí alapján, mivel a vesztegetési ügyekben a bizonyítékok beszerzése nehézkes, legalább ilyen nehéz a büntetőeljárások lefolytatása is.

²⁵⁷ Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS) 2004

²⁵⁸ *Second Compliance Report Slovenia* 2018

²⁵⁹ *Moneyval* 2017

Szlovénia nemzeti korrupció elleni stratégiáját a Szlovén Köztársaság korrupciómegelőzéséről szóló határozata (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji – RePKRS) alapozta meg, amelyet a KPK terjesztett a parlament elé elfogadásra. A stratégiát a parlament 2004 júniusában ellenszavazat nélkül fogadta el. A stratégia a korrupció fogalmának tisztázását követően az elérni kívánt célokat rögzíti. Számba veszi a korrupció Szlovéniában azonosított formáit és mértékét, továbbá a megelőzést célzó intézkedéseket (az ide vonatkozó fejezet 172 foganatosítandó intézkedést fogalmaz meg többek között a politika, a közigazgatás, a bűnüldözés, az igazságszolgáltatás [bírói testületek], a gazdaság, a magánszektor, a civil szervezetek, továbbá a média területén), valamint előírja a nemzetközi korrupcióellenes együttműködést és a stratégiában foglaltak megvalósítását. Ezáltal Szlovénia az UNCAC 5. cikke szerint megfogalmazott elvárásoknak megfelelő korrupció elleni stratégiát dolgozott ki. Ezt azóta sokszor vizsgálták azok az országok, ahol még csak körvonalazódni látszik egy hasonló stratégia.

A stratégia cselekvési tervében határozták meg az ágazati korrupcióellenes programokat, azok végrehajtásának felelőseit, az eljárásrendeket, a megvalósítási határidőket, a várható költségeket és kockázati tényezőket. Az Európai Bizottság 2005 februárjában fogadta el Szlovénia antikorrupciós cselekvési tervét, amelynek megvalósításáról Szlovénia éves jelentésben számol be.

Szlovéniában a GRECO javaslatára 2001-ben hozták létre a Korrupcióellenes Hatóságot. A 2004-ben elfogadott korrupciómegelőzési törvény (ZPKor) értelmében a hatóság hatásköreit a már említett Korrupciómegelőzési Bizottság (KPK), egy önálló állami szerv vette át, amely a korrupció elleni harcban szélesebb jogosítványokkal rendelkezik. 2010. május 5-én hatályba lépett az Integritás és korrupciómegelőzési törvény (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK), amely az addig hatályos korrupciómegelőzési törvény helyébe lépett. Az új törvény a Korrupciómegelőzési Bizottság nevét megtartva jelentősen kibővítette annak hatáskörét, és az elnökségi tagok politikától független kinevezési rendszerét vezette be. Kiterjesztett hatáskörében többek között felelős a bejelentővédelemért, felügyeli az érdekérvényesítő tevékenységet és az integritástervek megvalósulását. Az integritásszemlélet már a korrupció elleni törvény első változatában is megtalálható. A törvény legújabb hatályos változata a korábbiakhoz képest mégis annyiban más, hogy immár a törvény elnevezésében is szerepel az integritás kifejezés, amivel még hangsúlyosabbá teszi annak fontosságát. A törvény kötelező jelleggel írja elő az integritástervek készítését a kormányzati szerveknél, önkormányzatoknál, közigazgatási szerveknél, közhivataloknál, közintézményeknél, állami kereskedelmi intézményeknél, továbbá a közfinanszírozásban részesülők esetében. Elkészítésük részletes leírását a KPK útmutatásai tartalmazzák.

A KPK az alapvető jogok biztosához és a számvevőszékhez hasonlóan egy független állami szerv, amely széles körű mandátummal rendelkezik a korrupció kivizsgálására, az etikai szabályok megsértésének megelőzésére és a közhivatalnokok integritásának biztosítására. Munkájában nincs alárendelve (így közvetlen utasításokat sem fogad) sem a kormánynak, sem pedig a parlamentnek. Tevékenységét az alkotmány és a törvények szabályozzák. A KPK nem része a szlovén bűnüldözési vagy igazságszolgáltatási rendszernek, alkalmazottai nem rendelkeznek hagyományos rendőri hatáskörökkel. Ennek ellenére a KPK széles jogkörrel rendelkezik pénzügyi és egyéb dokumentumokhoz való hozzáférésre, közalkalmazottak és tisztviselők kihallgatására, adminisztratív vizsgálatok lefolytatására, valamint utasíthat bűnüldöző szerveket a hatáskörükbe tartozó további információk és bizonyítékok felkutatására. A KPK bírságokat is kiszabhat a szabálysértésekért. Felépítésében mindhárom hatalmi ág képviselteti magát. Öt tagját a parlament választja meg 6 évre, az újráválasztás lehetősége nélkül. Az elnököt és helyettesét a köztársasági elnök javaslatára nevezi ki az országgyűlés, míg a fennmaradó helyekre a parlament igazságügyi bizottsága, a választási bizottsága és maga a kormány delegál 1–1 tagot, nem feltétlenül ezekről a területekről. Független költségvetéssel rendelkezik, amelyet parlamenti bizottság felügyel, tevékenységét negyedéves beszámolóban részletezi. Feladata a köztisztviselők vagyoni helyzetének felügyelete, az összeférhetetlenség megelőzése, az integritás növelése mind a magánszektor,²⁶⁰ mind pedig a közigazgatás területén, valamint oktató tevékenységet folytat a korrupció megelőzés területén, javaslatot tesz a nemzeti korrupció elleni stratégia módosítására és annak megvalósítására.

A Korrupciómegelőzési Bizottság szlogenje: jogállamiság, integritás, átláthatóság. A továbbiakban néhány olyan, a széles közönség számára elérhető informatikai fejlesztést mutatunk be, amelyeket az UNCAC ajánlásai alapján alakítottak ki, mégis megvalósításuk eredményeként méltán vívták ki az Európai Bizottság elismerését.

A szlovén kormány a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) keretében valósította meg az UNCAC ajánlása alapján a Supervisor²⁶¹ internetes alkalmazást, amely az ERAR-rendszer elődjének tekinthető. Az alkalmazást a közigazgatásban fellelhető adatok újrahasznosítására hozták létre abból a célból, hogy erősítse az integritást és a közigazgatás átláthatóságát. A rendszerben tárolt adatok napi szinten frissülnek és gépi olvasásra alkalmas formában is elérhetők. Az alkalmazást a KPK fejlesztette ki, amivel elnyerte az Európai Közigazgatási

²⁶⁰ Amíg a korábbi törvény csak önkéntes alapon bízott a magánszektor Bizottsággal való együttműködésében, addig az új törvény ezt kötelezővé teszi számukra.

²⁶¹ https://www.unodc.org/documents/corruption/WGPrevention/Art_9_Public_procurement/Slovenia.pdf

Intézet (European Institute of Public Administration – EIPA) 2013. évi Közzolgálati Díját (European Public Service Award – EPSA).

A Szlovén Köztársaság közpénzeinek felhasználásáról az ERAR²⁶²-alkalmazás szolgált adatokat. Az ERAR online szolgáltatás, amely a közvélemény, a média, az üzleti és az állami szervek számára nyújt betekintést a közintézmények, az állami tulajdonú vállalatok és az önkormányzatok működésébe. Segítségével javakról, szolgáltatásokról, bérekről, szociális ellátásokról, nyugdíjakról, támogatásokról, ösztöndíjakról, kaphatunk adatokat. Kialakításakor az alapelv az volt, hogy ha az állami és a magánszféra közötti pénzáramlás nyilvánosan megismerhetővé válik, az növelni fogja a közhivatalok felelősségét a közpénzek hatékony és eredményes felhasználása tekintetében, továbbá megkönnyíti az elfogadott és tervezett beruházásokról folytatott vitát, csökkenti a rossz gazdálkodás és a hatósági visszaélések kockázatát, különösen a rendszerszintű korrupciót, a tisztességtelen versenyt és a klientizmust. A KPK ezzel újat hozott létre az állam működésének átláthatósága és a korrupciós kockázatok csökkentése tekintetében.

A Szlovén Köztársaság Közigazgatási Minisztériuma (Ministrstvo za javno upravo) a közpénzek felhasználásának és a közigazgatás átláthatóságának továbbgondolásaként 2016 januárjában STATIST névre keresztelt IT-alapú megoldást hozott létre. Az alkalmazás a Szlovén Köztársaság nyertes közbeszerzéseinek böngészését teszi lehetővé a nyilvánosság részére közvetlen, naprakész és közérthető módon. Az alkalmazás a Közigazgatási Minisztérium Közbeszerzési Igazgatóságának honlapján²⁶³ érhető el.

3. A korrupció társadalmi megítélése Szlovéniában

A jelenség társadalmi megítélésének elbírálásakor alapvető fontosságú a magánszemélyek és a gazdasági szereplők korrupciós tapasztalatainak különválasztása. A két csoport jellemzően más-más helyzetekben szembesül a korrupció kínálta előnyökkel és hátrányokkal. A magánszemélyek mindennapjait a hivatali ügyintézés során és az egészségügyben tapasztalható korrupciós elemek, továbbá a közlekedési rendőrség eljárásai során tapasztalható anomáliák jellemzik. A gazdasági szereplők a közigazgatási engedélyek beszerzésének egyszerűsítése és a közbeszerzések kapcsán érezhetnek erős korrupciós kísértést. Az alábbiakban elsőként a magánszemélyek közvélemény-kutatásának adatai alapján kapott eredményeket mutatjuk be, amit a gazdasági szereplők által tapasztaltak követnek.

²⁶² Az Erar az államkincstár latin elnevezése (Aerarium) – államháztartási értelemben használjuk.

²⁶³ *Statist – Republika Slovenija*

A Transparency International 1995 óta minden évben közzéteszi a Korruptió Érzékelési Indexet (CPI), amely a vizsgált országokat egy 0-tól 100-ig terjedő skálán helyezi el különböző szakértők és üzleti szereplők értékelését figyelembe véve, ahol a 0 magas fokú korrupciót, a 100 pedig annak hiányát jelzi. A legfrissebb, 2019 februárjában közzétett globális Korruptió Érzékelési Index alapján a 2018-ban vizsgált 180 ország több mint kétharmada 50 pont alatt teljesített átlagosan 43 ponttal, ami a korrupció globális megítélésének pesszimista hangulatát tükrözi (lásd a 23. táblázatot).

23. táblázat

Szlovénia Korruptió Érzékelési Indexe összevetve a környező országok és Magyarország eredményeivel (zárójelben az ország 2018. évi helyezése a listán)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausztria (14)	69	69	72	76	75	75	76
Szlovénia (36)	61	57	58	60	61	61	60
Szlovákia (57)	46	47	50	51	51	50	50
Horvátország (60)	46	48	48	51	49	49	48
Románia (61)	44	43	43	46	48	48	47
Szerbia (87)	39	42	41	40	42	41	39
Ukrajna (120)	26	25	26	27	29	30	32
Magyarország (64)	55	54	54	51	48	45	46

Forrás: Corruption Perceptions Index 2018

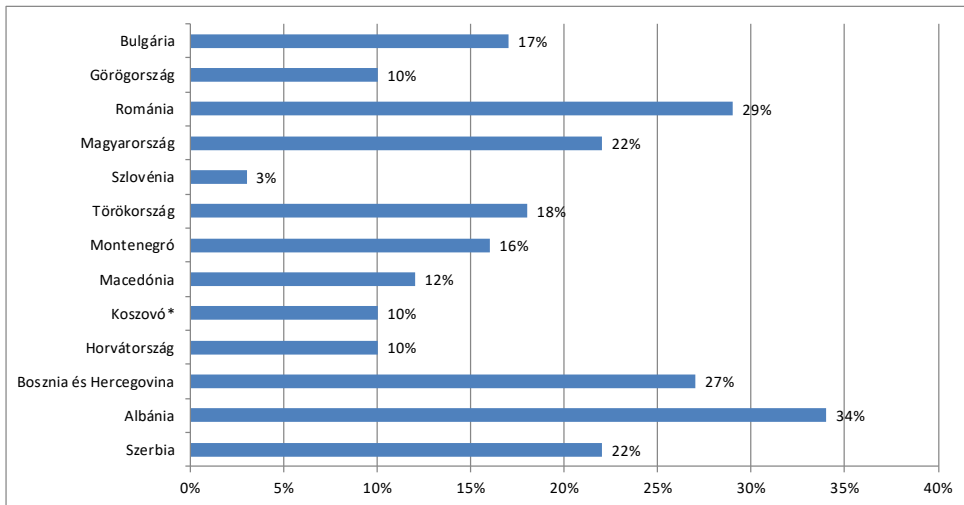
Bár a Korruptió Érzékelési Index alapján Szlovénia pontszáma messze felülmúlja a régiós átlagot, mégis a megkérdezettek 74%-a szerint a Szlovéniában a korrupció jelenléte továbbra sem csökken és 59%-a véli úgy, hogy a kormánynak prioritásként kellene kezelnie a korrupció elleni harcot.²⁶⁴ Az Independent²⁶⁵ 2016-os cikke Szlovéniát a fejlett világ 18 legkorruptabb országa közül a 10. helyre sorolja.²⁶⁶ A kormány korrupcióval szemben beharangozott zéró toleranciája ellenére a Globális Korruptiós Barométer (GCB) 2015/2016. évi felmérésének eredményei sem mutatnak észrevehető változást. Szlovénia polgárai szerint a korrupció a de-

²⁶⁴ GRIVEC 2015

²⁶⁵ MARTIN 2016

²⁶⁶ Szlovákia az ötödik helyen, míg Magyarország a hatodik helyen végzett az Independent felmérése szerint. A listát Mexikó vezeti, mint a fejlett világ legkorruptabb országa.

mokratikus állam alapjaiban van jelen. A megkérdezettek kétharmada (77%) nem bízik a bírósági ítéletekben és nem tartja hatékonynak a kormány korrupcióellenes intézkedéseit. A felmérés kifejezetten aggasztónak tartja a polgárok aktív részvételének hiányát a korrupció elleni küzdelemben. A válaszadók 36%-a szkeptikus a tekintetben, hogy az egyszerű állampolgár bármi módon is hozzá tudna járulni a korrupció elleni harchoz (mindössze 28%-a véli úgy, hogy változás érhető el). Ennek legfőbb okaként a megtorlástól való félelmet jelölik meg.



2. ábra

A válaszadók százalékos aránya, akik 2016-ban legalább egyszer vesztegettek közszektor által nyújtott szolgáltatásért Forrás: Global Corruption Barometer 2016

A felmérésből kiderül (lásd a 2. ábrát), hogy a felmérést megelőző évben a polgárok 3%-a fizetett kenőpénzt a közigazgatásban, legtöbbször a bíróságon és a munkanélküli segély odaítéléséért. 63%-a véli úgy, hogy a tehetősebbek gyakran befolyást gyakorolnak céljaik elérése érdekében. A jelenség megakadályozására a jelenleg hatályos szabályozás nem elegendő. Szlovéniában a korrupció összetettebb formában jelenik meg, mint a kenőpénz elfogadása. Ebből adódik, hogy a korrupció sokkal kevésbé szembevetendő, ezáltal a rendszer veszélyes elemévé válik.

Az országban uralkodó általános korrupciós helyzet és az egészségügyben tapasztalható korrupció között erős korreláció figyelhető meg.²⁶⁷ Az Európai Unióban az egészségügyi szolgáltatások területén jelen lévő korrupció továbbra is komoly kihívást jelent, különösen igaz ez a déli tagállamokra, ahol a páciensek tapasztalatai alapján a jobb ellátásért fizetni kell [Szlovákia (41%), Szlovénia (38%), Németország, Spanyolország, Franciaország és Svédország együtt (29%), míg az uniós átlag 19% körül mozog²⁶⁸]. Az egészségügyben virágzó korrupciónak oka lehet az alacsony egészségügyi költségvetés, ami az orvosokat jobb munkakörülmények (külföldi munkavállalás) felé tereli, ennek pedig egyenes következménye a szakemberhiány, ami miatt hosszabbak lesznek a várólisták. Míg az egészségügyi költségvetés európai uniós átlaga 7 ezer euró, addig Szlovénia esetében ez nem több mint 2 ezer euró.

A fentiek ellenére Szlovénia a balkáni régióhoz viszonyítva még mindig az alacsony korrupciós kockázatú országok közé sorolható. A Freedom House 2017. évi vizsgálatában a sajtószabadságot Szlovéniában a „szabad” kategóriába sorolta.²⁶⁹

4. Azonosítható kihívások

Amint a bevezetőben már említettük, Szlovénia igen erős jogi és intézményes korrupcióellenes keretrendszerrel rendelkezik. Mégis az utóbbi években kételyek merültek fel a politikai tisztségviselők integritása tekintetében, ezért a korrupció megfékezése érdekében tett intézkedések megfenekleni látszanak.

A 2008-as globális gazdasági válság Szlovéniát is elérte. Az ország 2012-ben újra recesszióba esett. Ugyanakkor a Szlovén Köztársaság Statisztikai Hivatala (Statistični urad Republike Slovenije – SURS) szerint a gazdasági növekedés 2014–2016 között évente 2,6%-ot tett ki, Szlovénia pedig 2018-ra az egyik leggyorsabban növekvő gazdaság az EU-ban. 2017-ben a növekedés meghaladta az 5%-ot, és 2018-ra 4% volt prognosztizálható. A Szlovén Kereskedelmi és Iparkamara (Podjetniško trgovska zbornica – PTZ) adatai alapján Szlovénia gazdaságának 50%-a állami tulajdonban maradt vagy többségi állami felügyelet alatt áll. Az állami tulajdonban lévő vállalatok különösen a stratégiai, nemzeti jelentőségű ágazatokban dominálnak, mint például az energia, a közlekedés, a közüzemi szolgáltatások, a banki szolgáltatások, a távközlés és a biztosítás. Nem vitatva a gazdasági növekedést serkentő

²⁶⁷ *Special Eurobarometer 397* 2014

²⁶⁸ *Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector* 2017

²⁶⁹ *Freedom House Slovenia* 2017; A Freedom House független, a szabadság és a demokrácia világszintű elterjedése mellett elkötelezett megfigyelő szervezet.

külföldi befektetések szükségességét, továbbra is erős ellenállás tapasztalható a privatizációval szemben.

A jövőben megfelelően és naprakészen kell tartani a korrupció elleni jogszabályokat, különösképpen a 2010-ben elfogadott Integritás és korrupciómegelőzési törvényt, amelyben tisztázni szükséges a KPK működési- és kontrollmechanizmusait, amelyek az intézmény integritását, az emberi jogok és a vizsgálat alá vont személyek védelmét biztosítják. Kiemelten fontos, hogy törvényi szinten szükséges biztosítani a bejelentők védelmét, a bejelentők kilétének titokban tartásával.

Ezen kívül fontos megerősíteni a közbeszerzési szerződések odaítélésével és végrehajtásával, valamint a jogsértésekre vonatkozó visszatartó erejű szankciók eredményeinek biztosításával kapcsolatos mechanizmusokat és utólagos ellenőrzéseket. Elengedhetetlen továbbá az integrált megközelítés kialakítása az egészségügyi ellátás terén tapasztalható korrupció elleni küzdelemben, valamint egy új, rendszerszintű szabályozás létrehozása a fogyatékossgal élők, a humanitárius és a sportszervezetek működésének finanszírozása területén.

A GRECO arra a következtetésre jutott, hogy az igazságszolgáltatással kapcsolatos korrupció megelőzésének általános helyzete (mind a bírák, mind az ügyészek esetében) jelentősen javult (például elfogadták a bírák etikai kódexét, és összeférhetlenségre vonatkozó ajánlásokat adtak ki az ügyészeknek). Az egyetlen kiemelkedő ajánlás a Legfelsőbb Bíróság bírái kinevezési eljárásának felülvizsgálata a politikai befolyások minimalizálása érdekében.

Habár Szlovéniában előrehaladást értek el a parlamenti képviselők körében is, a további lépéseknek továbbra is teljes mértékben meg kell felelniük a GRECO ajánlásainak (például az országgyűlésnek magatartási kódexet kell elfogadnia, és az érdekvényesítőkkal való kapcsolattartásra vonatkozó szabályokat felül kell vizsgálnia).

5. Nagyobb korrupciós ügyek

A korrupció a gazdaságban számos formát ölthet, egyik ilyen a magánvállalatok és az állami tisztviselők összejártsága, amivel befolyást gyakorolhatnak az állami tulajdonban lévő vállalatok igazgatósági tagjainak kinevezésére.

Az elmúlt években Szlovéniában számos jelentős mértékű korrupciós ügy került napvilágra. Példaként említhető a 2013–2014-ben heves tiltakozásokat kiváltó Janez Janša miniszterelnök és az ellenzéki vezető, Zoran Janković ügye, akik esetében a parlament korrupcióellenes vizsgálóbizottsága a vagyonbevallással kapcsolatos törvény többszöri és szisztematikus megsértését állapította meg. Janković ellenzé-

ki képviselő, Ljubljana polgármestere vagyonevallásában 2,4 millió euró, továbbá magánszámláján lévő több mint 200 ezer euró feltüntetését mulasztotta el.²⁷⁰ Janez Janša kormányfő pedig jövedelmének aránytalan és tisztázatlan 210 ezer eurós növekedését hagyta figyelmen kívül vagyonynyilatkozatában.²⁷¹

Janez Janša volt miniszterelnöknek nem ez az egyetlen médianyilvánosságot kapott ügye. A Patria néven elhíresült eset nemzetközi sajtóvisszhangot is kapott.²⁷²

2004 júliusában a szlovén parlament a szlovén fegyveres erők fejlesztését célzó hosszú távú program keretében 135 páncélozott jármű beszerzéséről döntött. A védelmi minisztérium választása a finn Patria cég képviseletében eljáró Rotis cégre esett. 2006 decemberében a három fél 278 millió eurós szerződést írt alá a járművek beszerzéséről. 2008 májusában a finn rendőrség nyomozásának eredményeként a Patria cég két magasrangú vezető alkalmazottját tartóztatta le szlovén és egyiptomi védelmi szerződésekkel kapcsolatosan hivatalos személyek megvesztegetése vádjával.²⁷³ Az esetet követően a finn YLE független TV csatorna Igazság a Patria ügyben címmel egy dokumentumfilm keretében Janez Janša szlovén miniszterelnök a vesztegetési ügyben való érintettségét feszegeti, mindössze három héttel a szlovén parlamenti választások előtt. Janša bizonyítékokat követelt az őt ért vádakra. Ezek hiányában a médiacsatorna ellen pert indított, amely jelen kézirat lezárásakor még nem zárult le. A szlovén köztelevízió 2011. szeptember 11-én dokumentumokat közölt a miniszterelnök korrupciós ügyben való érintettségét cáfolandó (a horvát Đuro Đaković Specijalna vozila nehézipari cég igazgatójára terelve a gyanút). A rendőrség nyomására Szlovénia, Ausztria és Finnország egy közös bizottságot állított fel a Patria-ügyben folytatott nyomozás megkönnyítése érdekében. A szlovén ügyészek szervezett bűnözésre szakosodott csoportja vádat emelt a szerződést aláíró volt védelmi miniszter és volt vezérkari főnök ellen. 2011-ben mindkettőjüket felmentették. Ekkor kezdődött a szlovén miniszterelnök pere vesztegetés, vesztegetés elfogadása és törvénytelen közvetítői tevékenység vádjával a páncélozott járművek kiválasztásának és beszerzésének ügyében. 2012 januárjában a Bécsi Tartományi Bíróságon vesztegetés és ipari kémkedés vádjával öt gyanúsított ellen indult per, amelynek eredményeként egy év múlva egy osztrák üzletembert 3 év szabadságvesztésre ítélték (egyebek mellett vesztegetés miatt). Az ügyben 3 felmentés született. Ugyanebben az évben a védelmi minisztérium

²⁷⁰ Az összeg lánctranzakción keresztül került Janković magánszámlájára, amelynek eredete egy, a ljubljana önkormányzattal üzleti kapcsolatban álló vállalathoz kötődik.

²⁷¹ A bizottság szerint Janša egy magáncégtől történt ingatlanvásárlás együttes finanszírozásával az illető cég kárára jogi úton mintegy 100 ezer eurónyi vagyonhoz jutott. Az ügy a bizottság megállapítása szerint erőteljes korrupciós kockázatokkal és a pozícióval történő visszaélés gyanújával terhelt.

²⁷² *Patria Scandal: From Plans to Equip Army to Verdicts and Retrial* 2015

²⁷³ *Police probe Yle's handling of Patria corruption allegations* 2016

újratargyalta a 2006-os szerződést, miszerint az eddig leszállított 30 járművön túl nem tart igényt továbbiak leszállítására (a meglévők még egy közepes zászlóaljhoz sem elegendők). Az év végén a finn ügyészség a Patria cég hat volt magasrangú vezetője ellen emelt vádat ipari kémkedés és vesztegetés miatt. A finn bíróság végül bizonyíték hiányában felmentette a vádlottakat a Szlovéniában lezajlott 278 millió eurós beszerzéshez kapcsolódó vesztegetés vádja alól.

Egy másik, Patriához köthető ügyben, 2013 májusában információk törvénytelen szivárogtatásának vádjával indult eljárás a ljubljanoi kerületi bíróságon. A vádlottakat 2 és fél, valamint 4 év 4 hónap letöltendő szabadságvesztéssel büntették védelmi közbeszerzési terveknek a Patria részére történő kiszivárogtatása miatt.

Janšát időközben 2013-ban vétkesnek találták a Patria-ügyben elkövetett vesztegetés és annak elfogadása vádjával és 2 évre letöltendő szabadságvesztésre ítélték. A másodfokú bíróság 2014-ben helybenhagyta a ljubljanoi kerületi bíróság ítéletét és ezzel az ítélet jogerőre emelkedett, Janša megkezdte büntetését. A legfelsőbb bíróság elutasította Janša fellebbezését, ezért ügyével az alkotmánybírósághoz fordult. Az alkotmánybíróság 2014 decemberében a fellebbezési eljárás lezárultáig ideiglenes végzéssel felfüggesztette Janša 2 éves börtönbüntetését. 2015 áprilisában az alkotmánybíróság egybehangzó döntése hatályon kívül helyezte az ügyben hozott elmarasztaló ítéleteket és az ügyet visszarendelte az elsőfokú bírósághoz egy új bíró kirendelésével.

2015-ben a Patria két volt igazgatóját korrupció vádjával ítélték el egy hasonló ügyben, amely során Horvátországnak szállítottak különféle eszközöket. A Patria többségi tulajdonosa a finn állam.

Az elmúlt években Szlovénia nem szűkölködött az egészségügyet érintő botrányokban, és a jelek szerint ettől a jövőben sem fog megszabadulni. Várólisták megkerülése, ellentmondásos toborzási gyakorlat, csípőprotézisek és egyéb beépítésre szánt eszközök (például stent) beszerzési ügye csak néhány, amivel a parlamenti vizsgálóbizottság foglalkozott a gyanús korrupciós visszaélések közül. Régóta közbeszéd tárgya, hogy a szlovén egészségügyi ellátás a korrupció legnagyobb közege, ám jogerős bírósági döntések hiányában eddig ezt nehéz volt bizonyítani, egészen mostanáig.

Az egyik első napvilágot látott esetben 2002–2004 között az Egyetemi Egészségügyi Központ (Univerzitetni klinični center Ljubljana – a továbbiakban: UKC) a Maquet cég 38 műtőasztalának megvásárlására, illetve felújítására szerződött a gyártó cég Aico-Med (később Medicoengineering) beszállítójával. A műtőasztalokat azonban 2,5 millió euróval túlárasták, amiért az ügyészség négy esetben vizsgálatot kezdeményezett, de azt a bíróság elutasította. Az UKC beperelte az el-

adót, de csak 2011-re sikerült vádalkut kötni. Az aláírt szerződésekkel mindez idő alatt semmi sem történt, azok hatályban maradtak.

A rendszerszintű korrupció legnyilvánvalóbb példája a vaszkuláris hálók²⁷⁴ túlárzásának története. Az ügy 2013-ra nyúlik vissza, amikor kiderült, hogy a szlovén kórházak akár négyszer magasabb áron vásárolták a stenteket, mint amennyibe azok külföldön (Németországban, Svédországban) kerülnek. A Korrupcióellenes Bizottság a beszerzések kapcsán törvénysértést ugyan nem talált, de a parlamenti vizsgálóbizottságnak tett végleges jelentésében megállapította, hogy 2003–2016 között minden egészségügyi minisztert objektív felelősség terhel az ügyben, mivel a nevezett időszakban nem fogadták el azokat a jogszabályokat, amelyek lehetővé tették volna az egészségügyet bomlasztó korrupciós cselekmények megakadályozását.²⁷⁵

Az ügyészség szempontjából az egészségügy korrupciós ügyei kiemelt figyelmet érdemelnek, és 2018-ban már négy ügyben összesen 39 vádlott ellen folynak bírósági eljárások. Az ügyek feltárása nehézkesen halad, mivel a korrupciós ügyek bizonyítása a korrupció rejtett természeténél fogva igen nehéz, és az ilyen tranzakciók során nincs közvetlen sértett.

2018-ban robbant ki Szlovénia talán legnagyobb egészségügyet megrázó korrupciós ügye. A sajtó 2018 augusztusában számolt be az esetről.²⁷⁶ A két évvel ezelőtti csípőprotézisek beszerzésének ügye igazi aranybányának bizonyult a beszállító Primsell magánvállalat számára. Azok a kórházak, akik közvetítő nélkül vásárolták az ortopédeszközöket, mintegy 70%-kal olcsóbban jutottak hozzá a csípőprotézisekhez. Miután kiderült az eset, az UKC vezetősége rendkívüli felülvizsgálatot rendelt el az ügyben és a vizsgálat eredménye alapján a nyomozóhatóság büntető feljelentést tett. Az államügyész rekordmértetű (500 oldalt meghaladó) vádiratot továbbított a kerületi bíróságra, amelyben 15 magánszemély és 1 jogi személy ellen emelt vádat, egész pontosan 8 különböző egészségügyi intézmény orvosa, azok családtagjai, továbbá gyógyszerészek és 3 forgalmazó ellen. A nyomozás kapcsán végzett házkutatások során valutát és aranyrudakat foglaltak le. A kórházi dolgozók ellen ajándékok nem megengedett elfogadása, pénzmosás, hamisítás és hivatalos iratok megsemmisítése, bizonyítékok eltüntetése miatt emeltek vádat. Az államügyészek megalapozott gyanúja szerint a vádlottak közül hárman 100 ezer euró, míg ketten 100 ezer euró feletti összeget fogadtak el.

Az ügyészség a várólisták megkerülése ügyében telefonos lehallgatások alapján emelt vádat a rendőrség légi egységének parancsnoka ellen, de célkeresztbe került

²⁷⁴ A koszorúeret nyitva tartó fémhálóból készült henger. Angol nyelven: stent

²⁷⁵ ROPAC 2018

²⁷⁶ CELEC 2018

a rendőrség különleges egységeinek volt rendőrfőkapitánya is, amely egységek a rendőrségi helikoptereken tett panorámarepülések fejében előnyöket élveztek hozzátartozóik gyógyíttatása során. Az ügy jelen kézirat lezárásakor még nem zárult le.

Az egészségügyi szakpolitika miatt, amely gyakran különböző módon akadályozza az orvosok munkáját, egyre több szakember távozik külföldre, az ellátottak pedig elfogadhatatlanul hosszú várólistákkal kénytelenek szembesülni. A jelenlegi egészségügyi szakpolitika nyertesei az egészségügyi intézmények különféle berendezéseinek és eszközeinek beszállítói.

6. Jogintézmények összehasonlítása, adaptálható megoldások

Az Európai Bizottság 2014. évi jelentésében²⁷⁷ Szlovéniát a közép- és kelet-európai országok közül a korrupció ellen folytatott harc legaktívabb országai közé sorolja, mivel magas szintű jogi és intézményi korrupcióellenes keretrendszerrel rendelkezik.

Általánosságban elmondható, hogy az állami tulajdonban lévő vállalkozások nem részesülnek nagyobb arányban szerződésekben vagy üzleti vállalkozásokban, mint a magánszektorbeli versenytársaik. Szlovéniában az állami tulajdonú vállalatokra ugyanazok a törvények vonatkoznak, mint a magánvállalatokra. A könyvelésüket független könyvvizsgálatra kell benyújtaniuk, és szükség esetén éves jelentéseket kell közzé tenniük (például, ha a vállalat mérete megfelel bizonyos küszöbértéknek, az állami vállalatokat is tőzsdei jegyzésre kell bocsátani). A beszámolók összehasonlíthatók a nemzetközi pénzügyi beszámolókkal. Az állami tulajdonú vállalatoknak is teljes mértékben meg kell felelniük az összes jogi kötelezettségnek.

A Korrupciómegelőzési Bizottság független szervként közvetlen utasításokat nem fogad sem a kormánytól, sem pedig a nemzetgyűlés tagjaitól. Költségvetése független, amelyet a parlamenti bizottság felügyel. Tevékenysége az alkotmányban és a törvényekben rögzített. Függetlenségét erősíti, hogy elnökségi tagjait politikától független rendszerben nevezik ki. A bizottságot a törvény széles jogkörökkel ruházza fel. Ilyenek a jogi és magánszemélyek pénzügyi adataihoz való hozzáférés és a bűnüldözőszervek feletti utasítási jogköre, valamint bírság kiszabásával a szabálysértések szankcionálási lehetősége.

²⁷⁷ EU Antikorrupciós Jelentés 2014

A STATIST minden 2013. január 1. óta nyertes közbeszerzési szerződés adatainak egy központi helyen elérhető teljes és naprakész adatbázisba rendezett böngészését kínálja a felhasználók számára. A felhasználó az információkat különböző paraméterek alapján vizsgálhatja, ami által hozzáfér minden olyan kulcsfontosságú információhoz, amely a közpénzek egy bizonyos időszakban történt felhasználását érinti. A honlap a 10 legnagyobb ajánlatkérő, szerződést elnyerő szolgáltató és leggyakrabban odaitélt szerződések alapján rangsorol. Az adatok kutatási és felügyeleti célból csv²⁷⁸-formátumban exportálhatók. A képernyőn megjelenített adatok pdf-formátumban tárolhatók. A felhasználó szűrők segítségével az igényeihez igazított adatokat kap, amelyhez az ajánlatkérőhöz kapcsolódó keresési paramétereket (név, cím), eljárás (cél, jogalap, eljárási típusok) és az ajánlattevő (név, székhely, régió) szerint rendezhet, szűrhet. A rendszer dinamikus, így a felhasználók könnyen adhatnak hozzá/vehetnek el paramétereket, ez által a listázott adatok is ennek megfelelően módosulnak. Jelenleg az adatokat napi szinten frissítik és mutatják be.

Az átláthatóságot tovább növeli a SUPERVIZOR továbbfejlesztéseként megvalósított és a KPK által kidolgozott ERAR online alkalmazás, amely széles körű betekintést enged a közintézmények, az állami vállalatok és az önkormányzatok működésébe. Segítségével javakról, szolgáltatásokról, bérekről, szociális ellátásokról, nyugdíjakról, támogatásokról, ösztöndíjakról kaphatunk adatokat.

7. Összefoglaló

Szlovénia fejlett jogi és korrupcióellenes intézményrendszerének köszönhetően a többi közép- és kelet-európai uniós országhoz viszonyítva élen jár a korrupció felderítésében és az ellene folytatott harcban. Szlovéniában a közigazgatásban tapasztalható korrupció és vesztegetés leginkább a gyenge kormányzás, az átláthatatlan törvényhozás, érdekérvényesítés és az igazságszolgáltatás hiányos működésének következménye. A korábbi években számos magas rangú politikust hoztak összefüggésbe közbeszerzések során felfedett korrupciós ügygel. Így történt meg, hogy 2008-ban a nyomozók köztisztviselőket – köztük a miniszterelnököt – vádoltak meg korrupcióval egy honvédelmi közbeszerzési ügyben. Bár 3 vádlottat, köztük a volt miniszterelnököt 2013-ban elítélték, az ítéleteket az alkotmánybíróság a fellebbezés során megsemmisítette. Az elmúlt néhány évben a korrupció legjelentősebb és sokak szerint leginkább gondot okozó formája a közegészségügyi ellátórendszerben volt felfedezhető, azon belül is a közbeszerzések területén. Szlovénia politikai és gazda-

²⁷⁸ comma separated value (csv), vesszővel elválasztott érték

sági elitjének szűk köre nagyban hozzájárul a közbeszerzések átláthatatlanságához és az üzleti szektorban elterjedt kronizmushoz.²⁷⁹

Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának 2017. évi jelentése szerint a fejlett infrastruktúra, az uniós szállítmányozási útvonalak közelsége, a Mediterrán térséghez hozzáférést biztosító fejlett kikötő, a magasan képzett szakmai munkaerő, és a közép-európai, valamint a balkáni piacok közelsége teszi Szlovéniát vonzó befektetési célponttá. Mindazonáltal Szlovéniában a potenciális befektetők jelentős kihívásokkal szembesülnek a gazdasági és kereskedelmi döntéshozatal átláthatóságának hiánya, a hivatali eljárások elhúzódása, a közbeszerzések átláthatatlansága és a gyakran nem következetes adózási szabályok tekintetében.

²⁷⁹ A nepotizmus és a kronizmus a favoritizmus két formája. A nepotizmus a rokonokra összpontosít, különösen azáltal, hogy munkahelyeket biztosít számukra. A kronizmus (cronyism) a favoritizmus barátokra, barátságára összpontosító formája, amikor barátok számára biztosítanak előnyöket, pozíciókat.

Irodalomjegyzék

20. EU–Ukrajna Találkozó (2018. június 9.) alkalmával kiadott közlemény 2018 Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/07/09/ukraine/
- 2008/852/IB tanácsi határozat (2008. október 24.) egy korrupcióellenes kapcsolattartói hálózatról
- 76th GRECO Plenary Meeting (2017). Európa Tanács korrupcióellenes államok csoportja (GRECO) negyedik forduló országértékelése 2017. június 23. Strasbourg, Council of Europe.
- Flash Eurobarometer 374 AT (2013). Európai Bizottság .
- Special Eurobarometer 397 AT (2013). Európai Bizottság .
- Ad hoc Report on Romania (Rule 34) (2018). Adopted by GRECO at its 79th Plenary Meeting, Strasbourg. Group of States against Corruption. Council of Europe. Elérhető: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-16807b7717> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
- Akcijski plan (2002). Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije. Narodne Novine, 34/2002. Elérhető: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_04_34_715.html (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine (2017). Ministarstvo pravosuđa. Elérhető: https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017–2019 (2017). Schválené Uznesením vlády SR č. 104/2017. Bratislava. Elérhető: www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Slovakia_National-Action-Plan_2017-2019_SK.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
- Alina Bica, 3 ani și 6 luni de închisoare cu executare (2017). Elérhető: www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/alina-bica-3-ani-si-6-luni-de-inchisoare-cu-executare-657232 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
- Amendments to the laws of justice (Laws 303/2004, 304/2004 and 317/2004) (2017). Elérhető: www.cdep.ro/comisii/suasl_justitie/pdf/2017/rd_resume.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
- Anti-Corruption Authorities (2010). Elérhető: www.acauthorities.org/country/sk (Letöltés dátuma: 2018. 07. 09.)
- Anti-corruption organizations urge coalition leaders to fix the appeal provision in the law on the anti-corruption court before recess (2018). Transparency International. Elérhető: <https://ti-ukraine.org/en/news/anti-corruption-organizations-urge-coalition-leaders-to-fix-the-appeal-provision-in-the-law-on-the-anti-corruption-court-before-recess/> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Anti-Corruption Reforms in Ukraine (2015). Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. OECD Elérhető: www.oecd.org/corruption/acn/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf
- Audiovizuálny fond Elérhető: http://registracia.avf.sk/statistiky_verejne.php (Letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)
- Bedratenko, Oksana (2018): Ukraine Sacks Finance Minister. Elérhető: www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-sacks-finance-minister-will-the-new-one-be-any-good (Letöltés dátuma: 2018. 09. 25.)

17. Bejaković, Predrag (2017): Corruption and economic development: The case of Croatia. Institute of Public Finance, This Paper is an output of the European Commission's Framework 7 Industry-Academia Partnerships Programme (IAPP) grant no. 611259 entitled 'Out of the shadows: developing capacities and capabilities for tackling undeclared work in Bulgaria, Croatia and FYR Macedonia' (GREY). Elérhető: <https://bib.irb.hr/datoteka/877073.REDETE-conf-Predrag-Bejakovic.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
18. Bertelsmann Transformation Index (2018). Bertelsmann Foundation 2018. Elérhető: (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
19. Beswick, Anna – Cereceda, Rafael (2018): Six journalist killed in Europe since the start of 2017. Elérhető: www.euronews.com/2018/02/27/six-journalists-killed-in-europe-since-the-start-of-2017 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
20. Das BKMS – Hinweisgebersystem (2016). Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption. Elérhető: www.justiz.gv.at/web2013/file-/2c9484853d643b33013d8860aa5a2e59.de.0/informationsbrosch%C3%BCre%20zum%20hinweisgebersystem.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 07. 29.)
21. Brusel začal riešiť nástenkový tender (2009). Elérhető: www.etrend.sk/ekonomika/brusel-zacal-riesit-nastenkovy-tender.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
22. Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (2019). Elérhető: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006390 (Letöltés dátuma: 2018. 07. 29.)
23. Business, Corruption and Crime in Serbia: The impact of bribery and other crime on private enterprise (2013). United Nations Office on Drugs and Crime. Elérhető: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Serbia_Business_corruption_report_ENG.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
24. Ce Este C.N.I. Integritate Versiune Beta. www.integritate.eu/C.N.I/Ce-este-C.N.I.aspx (Letöltés dátuma: 2018. 08. 09.)
25. Celec, Boštjan (2018): FOTO: Bo kombi dokazov zlomil slovensko zdravstvo? Korupcijska afera se razpleta. Slovenske Novice, 2018. 08. 07. Elérhető: www.slovenskenovice.si/novice/slovenija/clanek/bo-kombi-dokazov-zlomil-slovensko-zdravstvo-korupcijska-afere-se-razpleta-79499 (Letöltés dátuma: 2018. 11. 10.)
26. Centrálny Register Zmlúv. Elérhető: www.crz.gov.sk/ (Letöltés dátuma: 2018. 08. 08.)
27. Commission Staff Working Document Romania Technical Report (2017). Report from the Commission to the European Parliament and Council – On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, SWD (2017) 701 Final, European Commission.
28. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Fighting Corruption in the EU (2011). Európai Bizottság. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308-FIN:EN:PDF> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
29. Compliance Report Serbia. Fourth Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (2017). Group of States against Corruption. Elérhető: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of-1680792e56> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
30. Čop, Uroš (2018): Bribery & Corruption 2018 Slovenia. Elérhető: www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/slovenia (Letöltés dátuma: 2018. 11. 10.)
31. Corruption in Serbia: Bribery as Experienced by the Population (2011). Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime. Elérhető: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Serbia_corruption_report_web.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
32. Corruption in Slovakia – Results of Diagnostic Surveys (2018). World Bank – United States Agency for International Development

33. Corruption Park to open in Kyiv (2018). Delegation of the European Union to Ukraine. Elérhető: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine_en/43742/Corruption%20Park%20to%20open%20in%20Kyiv (Letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
34. Corruption Perceptions Index (2018). Transparency International. Elérhető: www.transparency.org/cpi2018
35. Corruption Report (2012). Special Eurobarometer 374. European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf
36. Corruption Report (2014). Special Eurobarometer 397, European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf
37. Corruption Report (2017). Special Eurobarometer 470, European Commission. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>
38. Country Reports on Human Rights Practices for 2017 – Slovakia (2017). U.S. Department of State. Elérhető: www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
39. Corruption Perceptions Index (2017). Transparency International Elérhető: www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
40. Corruption Perceptions Index (2018). Transparency International. Elérhető: www.transparency.org/cpi2018 (Letöltés dátuma: 2019. 02. 28.)
41. Countdown to Impunity – Corruption related Statutes of Limitation in the EU. (2016). Transparency International –Austrian Chapter. National Report. Elérhető: www.ti-austria.at/wp-content/uploads/2016/01/Countdown-to-Impunity-Corruption-related-Statutes-of-Limitation-in-the-EU.pdf
42. Country Dashboard. Fragile States Index. Elérhető: <https://fragilestatesindex.org/country-data/> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
43. Country Profile Romania (2017). UNCTAD Stat. Elérhető: <http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/642/index.html> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 05.)
44. Croatia: Former PM Sanader granted retrial on corruption charges (2015). EuroNews. Elérhető: www.euronews.com/2015/07/27/croatia-former-pm-sanader-granted-retrial-on-corruption-charges (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
45. Cuervo-Cazurra, Alvaro (2006): Who Cares about Corruption? Journal of International Business Studies, Vol. 37, No. 6. 807–822. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400223>
46. Dale-Harris, Luke (2015): French water executive charged in Romania corruption probe. Elérhető: www.politico.eu/article/france-water-executive-charged-romania-corruption-probe/ (Letöltés dátuma: 2018.09.10.)
47. data.gov.sk. Elérhető: <https://data.gov.sk/sk/> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 07.)
48. Declarații de Avere. Integritate Versiune Beta. Elérhető: www.integritate.eu/A.N.I/Declara%C8%9Bii-de-avere.aspx (Letöltés dátuma: 2018. 08. 02.)
49. Direktor Agencije za borbu protiv korupcije donator SNS-a (2018). AlJazeera Balkan Investigative Reporting Network (BIRN). Elérhető: balkans.aljazeera.net/vijesti/direktor-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-donator-sns (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
50. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske Elérhető: www.dorh.hr/
51. Egmont Group Elérhető: <https://egmontgroup.org/en> (Letöltés dátuma: 2018. 07. 05.)
52. Election Guide – Slovak Republic. Elérhető: www.electionguide.org/countries/id/194/
53. EMEIA Fraud Survey (2017). Corruption perception by country. Ernst&Young. Elérhető: <https://fraudsurveys.ey.com/ey-emeia-fraud-survey-2017/detailed-results/corruption-perception-by-country/> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
54. EU Antikorrupciós Jelentés Ausztriára vonatkozó melléklete (2014). Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_austria_chapter_de.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

55. EU Antikorrupciós Jelentés (2014). Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
56. European Parliament resolution of 14 June 2017 on the 2016 Commission Report on Serbia (2016/2311(INI)). Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0261&language=EN (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
57. Európai Bizottság jelentése az Ukrajnával szemben felállított társulási követelmények végrehajtásáról (2016). Joint Staff Working Document, Association Implementation Report on Ukraine, SWD (2016) 446, Elérhető: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ukraine_v2_0.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
58. Európai Külügyi Szolgálat szóvivőjének nyilatkozata (2018). Statement on Ukraine's adoption of the legislation to establish a High Anti-Corruption Court. Elérhető: https://eeas.europa.eu/topics/drugs/49325/statement-ukraines-adoption-legislation-establish-high-anti-corruption-court_en
59. Evaluierungsbericht Österreich (2016). GRECO Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b24> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
60. Evaluare independentă a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 în România (2016). Ministerul Justiției în cooperare cu OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (CAN). Elérhető: www.just.ro/strategii-si-politici/strategii-nationale/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
61. Evaluation Report Croatia (2014). Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Fourth Evaluation Round. Strasbourg, Group of States Against Corruption (GRECO) Council of Europe 25 June 2014. Elérhető: www.refworld.org/docid/5a1fcb994.html (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
62. Evaluation Report Romania (2015). Fourth Evaluation Round, Group of States Against Corruption, Council of Europe
63. Evaluation Report on Serbia (2015). – Fourth Evaluation Round, Group of States Against Corruption, Council of Europe
64. Evaluation Report on Slovenia (2015). – Fourth Evaluation Round, Group of States Against Corruption, Council of Europe
65. Farmer, Iris – Götzenbrucker, Gerd W.– Jauernig, Paul– Kaizar, Christoph Werner szerk. (2011): Eine Frage der Ethik, Handbuch zur Korruptionsprävention, Wien, Stadt Wien. Elérhető: www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/ethik.html (Letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
66. Finance Minister Danylyuk informs G7 about dispute with PM Groysman (2018). Elérhető: www.kyivpost.com/ukraine-politics/finance-minister-danylyuk-informs-g7-about-dispute-with-pm-groysman.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
67. Financial Investigation Strategy for the Period from 2015 through 2016. Elérhető: <https://mpravde.gov.rs/files/Financial%20Investigation%20Strategy%20for%20the%20Period%20from%202015%20through%202016.docx> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
68. Fragile States Index (2018). Fund for Peace. Elérhető: <http://fundforpeace.org/fsi/wp-content/uploads/2018/04/951181805-Fragile-States-Index-Annual-Report-2018.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
69. Freedom House Serbia (2017). Elérhető: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/serbia>
70. Freedom House Slovenia (2017). Freedom of the Press 2017. Elérhető: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/slovenia> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
71. Freedom House Slovenia (2015). Freedom of the Press 2015. Elérhető: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/slovenia>
72. The functioning of democratic institutions in Ukraine (2017). Európa Tanácsa Parlamenti Közgyűlés (PACE) 2145 (2017) sz. határozata

73. GCB 2016 – Глобални барометар корупције 2016 (2016). Транспарентност Србија. Elérhető: http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/GCB_2016.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
74. Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde – Umsetzungsbericht Österreich (2010). Greco RC-I/II (2010) 1E. Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c650b> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 21.)
75. Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht Österreich (2008). Strasbourg, GRECO. Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c648f> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 21.)
76. Global Corruption Barometer – Transparency International – Report for Europe and Central Asia (2016). Belgrade, Transparentnost Srbija. Elérhető: www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/GCB_2016_Evropa_Centralna_Azija_i_region.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)
77. Global Corruption Barometer (2016). People and corruption: Europe and Central Asia. November 2016. Elérhető: www.transparency.org/whatwedo/publication/7493 (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
78. Global Corruption Barometer – Slovakia (2013). Transparency International. Elérhető: www.transparency.org/gcb2013/country?country=slovakia (Letöltés dátuma: 2018. 09. 09.)
79. Gotev, Georgi (2016): Resignation of reformist minister sheds light on rampant Ukraine corruption. Elérhető: www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/resignation-of-reformist-minister-sheds-light-on-rampant-ukraine-corruption/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
80. Gong Elérhető: www.gong.hr/hr/ (Letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
81. Gorilla-ügy: Szlovákia legsúlyosabb botránya? (2012). Elérhető: www.bumm.sk/archivum/2012/01/05/63815_gorilla-ugy-szlovakia-legsulyosabb-botranya (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
82. Grivec, Malči (2015): Korupcija v slovenskem prostoru. Revija za ekonomske in poslovne vede, 2. évf. 1. sz. 44–64. Elérhető: www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-LHHOLXTW (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
83. Groysman Finance Minister’s letter to G7 Ambassadors unacceptable, groundless (2018). Elérhető: www.kyivpost.com/ukraine-politics/groysman-finance-ministers-letter-to-g7-ambassadors-unacceptable-groundless.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
84. Hapšenje carinika, oštetili budžet za 11,5 miliona evra (2017). Elérhető: www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=04&dd=24&nav_category=16&nav_id=1253530 (Letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)
85. Hapšenje Policajaca i Carinika Velika akcija policije na graničnom prelazu Gradina (2017). Elérhető: www.blic.rs/vesti/hronika/hapsenje-policajaca-i-carinika-velika-akcija-policije-na-granicnom-prelazu-gradina/ld09mq1 (Letöltés dátuma: 2018. 07. 14.)
86. High-risk and other monitored jurisdictions. Financial Actions Task Force. Elérhető: www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk
87. Hrle, Vladimir (2018): Bibery & Corruption 2018 Serbia. Global Legal Insights Elérhető: www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/serbia (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
88. Information über die Errichtung eines Hinweisgebersystems (BKMS System) bei der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (2013). Wien, Bundesministerium für Justiz. Elérhető: www.justiz.gv.at/web2013/file/2c9484854227736501429a1b1e671474.de.0/bkms.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 07. 29.)
89. IBN – Integritásbeauftragten-Netzwerk. Elérhető: <https://integritaet.info/> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 21.)
90. Ibos Emese (2015): 14 millió a nagynéninek. Elérhető: <https://uj szo.com/kozelet/14-millio-a-nagyneninek> (Letöltés dátuma: 2018.09.10.)
91. Ioan Niculae. Forbes. Elérhető: www.forbes.com/profile/ioan-niculae/#76cd6d60f897 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 02.)

92. IMF Country Report No. 18/272 (2018). Washington, D.C., International Monetary Fund.
93. IMF Country Report 17/84 – Ukraine (2017). Nemzetközi Valutaalap 17/84. sz. országjelentése (Ukrajna).
94. Interview with Andrii Marusov: Controversial law puts ukrainian anti-corruption NGO under pressure (2017). Transparency International. Elérhető: <https://ti-ukraine.org/en/news/controversial-law-puts-ukrainian-anti-corruption-ngo-under-pressure-andrii-marusov/> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
95. Investment Climate Statements for 2018 (2018). Bureau of Economic and Business Affairs. U.S. Department of State. Elérhető: www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
96. Investment Climate Statement 2014. Bureau of Economic and Business Affairs, U.S. Department of State. Elérhető: www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2014/228396.htm (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
97. Istanbul Anti-Corruption Action Plan – Methodology for the 4th monitoring round (2016). OECD. Elérhető: www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Monitoring-Methodology-Amendments-2017-ENG.pdf
98. Jan Kuciak’s last story: Italian mafia’s tentacles reach into Slovak politics (2018). Politico, Elérhető: www.politico.eu/article/jan-kuciak-last-story-italian-mafias-tentacles-reach-into-slovak-politics/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
99. Jogászai hivatások – Ausztria (2013). European Justice. Elérhető: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-at-restore-hu.do?member=1 (Letöltés dátuma: 2018. 07. 29.)
100. Katastrálny portál. ÚGKK SR. Elérhető: www.katasterportal.sk/kapor/vyhľadavanieVlastnik-FormInit.do (Letöltés dátuma: 2018. 08. 07.)
101. Kramer, Andrew E. – McIntire, Mike – Meier, Barry (2016): Secret Ledger in Ukraine Lists Cash for Donald Trump’s Campaign Chief. The New York Times, Elérhető: www.nytimes.com/2016/08/15/us/politics/paul-manafort-ukraine-donald-trump.html, (Letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
102. Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl I. no 61/2012
103. Kurian, Matej (2012): Recent Slovak Anti-corruption Measures. Transparency International Slovakia. Elérhető: www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Gov-anticorruption-measures_Kurian.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
104. Kuris, Gabriel (2015): The Little Anti-Corruption Agency That Could. Elérhető: <https://foreignpolicy.com/2015/08/07/the-little-anti-corruption-agency-that-could/> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
105. Kyseľ, Tomáš – Petrovič, Ján (2017): Ako je na tom Slovensko s korupciou (najväčšie kauzy), Elérhető: www.aktuality.sk/clanok/407240/ako-je-na-tom-slovensko-s-korupciou-najvacsie-kauzy/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
106. Lovre, Koviljko (2018): Perverznost javne politike: Slučaj poljoprivrednog zemljišta. Elérhető: www.antikorupcija-savet.gov.rs/reagovanja/cid1024-3265/perverznost-javne-politike-slucaj-poljoprivrednog-zemljista (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
107. MacDowall, Andrew (2018): Leader of Romania’s ruling party sentenced for corruption. The Guardian, Elérhető: www.theguardian.com/world/2018/jun/21/leader-of-romania-s-ruling-party-sentenced-for-corruption (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
108. Makarenko, Olena (2018): Divorce of Ukrainian anti-corruption institutions, will it affect the investigations against top-corrupts? Elérhető: <http://euromaidanpress.com/2018/07/19/divorce-of-ukrainian-anti-corruption-institutions-will-it-affect-the-investigations-against-top-corrupts/> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
109. Marasović Šušnjara, Ivana (2014): Korupcija i Zdravstveni sustav. Acta Medica Croatica, Vol. 68, No. 3. 243–246.
110. Marica, Irina (2017): Big corruption case targets illegal medical service reimbursement in Romania. Elérhető: www.romania-insider.com/illegal-medical-services-reimbursements/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

111. Martin, Will (2016): These are the 18 most corrupt countries in the developed world. Elérhető: www.independent.co.uk/news/world/these-are-the-18-most-corrupt-countries-in-the-developed-world-a7066391.html (Letöltés dátuma: 2018. 11. 10.)
112. Mendel, Julii (2018): Police and Protesters Clash Outside Ukraine Parliament. The New York Times, Elérhető: www.nytimes.com/2018/03/03/world/europe/ukraine-protest-mikheil-saakashvili-petro-poroshenko.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
113. Mihajlović, Branka (2018): Državni organi zataškavali aferu u Hitnoj pomoći. Elérhető: www.slobodnaevropa.org/a/afera-hitna-pomoc-srbija/29525688.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
114. Milivojević, Snježana (2018): Slučaj Savamala, Civil Rights Defender. Elérhető: <https://crd.org/wp-content/uploads/2018/04/Abstract2.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
115. Moneyval (2017). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Slovenia, Fifth Round Mutual Evaluation Report 2017. June. Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (Moneyval). Elérhető: <https://rm.coe.int/moneyval-moneyval-2017-2-5th-round-mutual-evaluation-of-slovenia/16807358f8> (Letöltés dátuma: 2018. 11. 10.)
116. NABU – National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. Elérhető: <https://nabu.gov.ua/en>
117. Nadležnosti ACAS. Elérhető: www.acas.rs/o-agenciji/osnivanje-i-status/nadleznosti/?pismo=lat (Letöltés dátuma: 2018. 07. 08.)
118. National Anti-corruption Strategy (2018). Federal Ministry of Constitutional Affairs, Reforms, Deregulation and Justice. Elérhető: www.bak.gv.at/bmi_documents/2178.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
119. Nationale Antikorruptionsstrategie (2018). Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz. Elérhető: www.bak.gv.at/bmi_documents/2166.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 07. 29.)
120. National Agency on Corruption Prevention. Elérhető: <https://nazk.gov.ua/> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
121. Národná správa pre EMCDDA (2007). Elérhető: www.infodrogy.sk/narodnasprava/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=2010_1_2_2_5_crime_prevention_strategy_sr_2007_2010 (Letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)
122. Nemzetközi Valutaalap 2017. december 6-i közleménye az ukrán korrupciós erőfeszítések kapcsán (2017). IMF Statement on the Efforts to Fight Corruption in Ukraine www.imf.org/en/News/Articles/2017/12/07/pr17473-ukraine-imf-statement-on-the-efforts-to-fight-corruption (Letöltés dátuma: 2018. 10. 21.)
123. Nenadić, Nemanja (2010): Razvijanje planova integriteta i javno tužilaštvo, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Elérhető: www.uts.org.rs/images/integritet.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
124. Network for Integrity www.networkforintegrity.org/continents/europe/ (Letöltés dátuma: 2018. 08. 12.)
125. News 2017 – A dark year on the anti-corruption front 2017 www.coe.int/en/web/portal/news-2017/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/a-dark-year-on-the-anti-corruption-front (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
126. Nicholls, Sallyann (2018): ‘Biggest ever’ corruption case in Romania dropped due to judicial error. Elérhető: www.euronews.com/2018/02/02/-biggest-ever-corruption-case-in-romania-closes-due-to-judicial-error (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
127. Novak, Tomislav (2014): ‘Istina, mi doktori smo uzimali mito, ali mislili smo da radimo dobro. Opet bismo to napravili.’ Elérhető: www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/%E2%80%98istina-mi-doktori-smo-uzimali-mito-ali-mislili-smo-da-radimo-dobro.-opet-bismo-to-napravili-%E2%80%99/807100/ (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
128. Obchodný Register na Internete. Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky. Elérhető: www.orrs.sk/default.asp (Letöltés dátuma: 2018. 07. 08.)

129. Одлука о образовању савета за борбу против корупције (2006). „Службени гласник РС“, бр. 59/01; 3/2002; 42/2003; 64/03; 14/2006. Elérhető: www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/savet/odluka_preciscen_tekst.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
130. OECD Preventing Corruption in Public Procurement (2016). Elérhető: www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
131. Ogarkova, Tetyana (2018): Why Ukraine's Anti-Corruption Drive Is Failing. Elérhető: www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-ukraine-s-anti-corruption-drive-is-failing (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
132. The OLAF Report 2017 (2018). Luxembourg, The European Anti-Fraud Office, Publications Office of the European Union, Elérhető: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
133. On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (the Anti-Corruption Strategy) for 2014–2017 (2014). Elérhető: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/annot/en/1699-18> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 04.)
134. Ordin Nr.1.643/C din 15 mai 2015 pentru aprobarea Regulamentului de ordine interioară al Direcției Naționale Anticorupție
135. Ordonanță de Urgență Nr. 43*) din 4 aprilie 2002 privind Direcția Națională Anticorupție
136. Ostavka direktorke Agencije za borbu protiv korupcije (2018). Elérhető: <http://rs.n1info.com/a341737/Vesti/Vesti/Direktorka-Agencije-za-borbu-protiv-korupcije-podnela-ostavku.html> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
137. Patria Scandal: From Plans to Equip Army to Verdicts and Retrial (2015). The Slovenia Times, 2015.04.23. Elérhető: www.sloveniatimes.com/patria-scandal-from-plans-to-equip-army-to-verdicts-and-retrial (Letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)
138. Pavlović, Bojana (2016): Vučić: Ne pada mi na pamet da imenujem odgovorne za rušenje. Elérhető: www.krik.rs/vucic-ne-pada-mi-na-pamet-da-imenujem-odgovorne-za-rusenje/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
139. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Austria (2012).
140. Picard, Renee (2017): Romanians Protest to Defend Anti-Corruption Safeguards. Organized Crime and Corruption Reporting Project. Elérhető: www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7220-romanians-protest-to-defend-anti-corruption-safeguards (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
141. Podjetniško trgovska zbornica Elérhető: www.gzs.si/podjetnisko_trgovska_zbornica (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
142. Police probe Yle's handling of Patria corruption allegations (2016). https://yle.fi/uutiset/osasto/news/police_probe_yles_handling_of_patria_corruption_allegations/9158552 (letöltés dátuma: 2018. 08. 22.)
143. Poroshenko calls Ukraine's membership in EU a matter of several years, not decades. Elérhető: www.kyivpost.com/ukraine-politics/poroshenko-calls-ukraines-membership-eu-matter-several-years-not-decades.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 16.)
144. Prentice, Alessandra (2018): Civil society steps in as Ukraine struggles to tame corruption. Elérhető: www.reuters.com/article/us-ukraine-corruption-ngos/civil-society-steps-in-as-ukraine-struggles-to-tame-corruption-idUSKCN1IX494 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
145. Press Release No. 1072/VIII/3 (2016). The Information and Public Relations Office. Direcția Națională Anticorupție. Elérhető: www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=7617 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
146. Prevention – National Anti-Corruption Strategy (2018). Federal Ministry Republic of Austria. Elérhető: www.bak.gv.at/en/news.aspx?id=6451366A37356D6F5747673D (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
147. Protikorupčná linka – Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky. Elérhető: www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Kontakty/Protikorupcna-linka.aspx (Letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

148. Raić-Knežević, Ana (2017): Najveća afera domaćeg zdravstva konačno na sudu: Kako su liječnici i ljekarnici od farmaceuta uzimali mito za lijekove. Elérhető: <https://net.hr/danas/crna-kronika/najveca-afera-domaceg-zdravstva-konacno-na-sudu-kako-su-ljecnici-i-ljekarnici-od-farmaceuta-uzimali-mito-za-lijekove/> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
149. Raport privind exercitarea mandatului de procuror șef al Direcției Naționale Anticorupție mai 2013 – iulie 2018 (2018). Direcția Națională Anticorupție. Elérhető: www.pna.ro/faces/bilant_activitate.xhtml?id=43 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
150. Recommendation for the Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Slovakia and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Slovakia (2017). Brussels, European Commission, Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
151. Report on Fourth Assessment Visit – Croatia (2013). Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Moneyval. Council of Europe. Elérhető: <https://rm.coe.int/report-on-fourth-assessment-visit-anti-money-laundering-and-combating-/1680715c79> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
152. Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS) (2004). Uradni list RS, št. 85/2004 Elérhető: www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=200485&stevilka=3792 (Letöltés dátuma: 2018. 11. 10.)
153. Results of the 2014 European elections. Elérhető: www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
154. Romania Country Profile 2013 (2013). International Finance Corporation. World Bank Group. Elérhető: www.enterprisesurveys.org/~media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/Romania-2013.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
155. Romania protests continue despite repeal of corruption decree (2017). The Guardian, Elérhető: www.theguardian.com/world/2017/feb/05/romanian-government-scraps-corruption-decree-as-opposition-continues (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
156. Ropac, Iva (2018). Koruptivno zdravstvo: afer veliko, krivcev pa ni. Slovenske novice, 2018.06.09. Elérhető: www.slovenskenovice.si/novice/slovenija/clanek/koruptivno-zdravstvo-afer-veliko-krivcev-pa-ni-56762 (Letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)
157. Roque, Stella (2015): Romania: Agriculture Billionaire’s Assets Seized by Anti-Corruption Prosecutors. Organized Crime and Corruption Reporting Project. Elérhető: www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/4721-romania-agriculture-billionaire-s-assets-seized-by-anti-corruption-prosecutors (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
158. Rozsudky v kauze platinové sitká: Nominanta SDKÚ oslobodili, znalec dostal desať rokov (2018). Elérhető: www.tvnoviny.sk/domace/1903657_rozsudky-v-kauze-platinove-sitka-nominanta-sdku-oslobodili-znalec-dostal-desat-rokov (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
159. Sanadert a Hypo-Alpe-Adria bank is megkente (2011). Elérhető: https://index.hu/kulfold/hirek/2011/03/04/sanadert_a_hypo-alpe-adria_bank_is_megkente/ (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
160. Savjet za sprječavanje korupcije (2017). Elérhető: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_04_31_697.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
161. The SBU is investigating the criminal proceeding regarding Kholodnytskyi’s actions (2018). Anti Corruption Action Centre. Elérhető: <https://antac.org.ua/en/publications/document-the-sbu-is-investigating-the-criminal-proceeding-regarding-kholodnytskyi-s-actions/> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
162. Second Compliance Report – Slovak Republic (2017). Fourth Evaluation Round, Corruption preventing in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Council of Europe. Elérhető: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075f4b7> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
163. Second Compliance Report Slovenia (2018). Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Council of Europe. Elérhető:

- <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of-16808c1a9c> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
164. Seeh, Manfred (2014): Strasser – Urteil: „Ein Übel für die Demokratie”. Elérhető: https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/3886648/StrasserUrteil_Ein-Uebel-fuer-die-Demokratie (Letöltés dátuma: 2018. 07. 30.)
165. Seeh, Manfred – Weiser, Ulrike (2013): Strasser – Urteil: „Abschreckung gerechtfertigt”. Elérhető: https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1333112/StrasserUrteil_Abschreckung-gerechtfertigt (Letöltés dátuma: 2018. 07. 30.)
166. Sentences in the NABU cases made by the courts of general jurisdiction should be appealed to the Appeals Chamber of the High Anti-Corruption Court (2018). NABU. Elérhető: <https://nabu.gov.ua/en/novyny/sentences-nabu-cases-made-courts-general-jurisdiction-should-be-appealed-appeals-chamber-high> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
167. Sickinger, Hubert DDr. (2011): Formen und Verbreitung von Korruption in Österreich, Wien, IKF. Elérhető: www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11851468_74835812/d51bd898/Sickinger_Formen%20und%20Verbreitung%20von%20Korruption_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
168. Sikimić je u sukobu interesa (2018). Elérhető: www.danas.rs/drustvo/minic-sikimic-je-u-sukobu-interesa/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
169. Slovak Republic makes a voluntary contribution (2017a). Council of Europe. Elérhető: www.coe.int/en/web/programmes/-/slovak-republic-makes-a-voluntary-contribution-1 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
170. Slovak Republic makes a voluntary contribution (2017b). Council of Europe. Elérhető: www.coe.int/en/web/programmes/-/slovak-republic-makes-a-voluntary-contribution (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
171. Sporočilo za medije: Evropska komisija predstavila prvo poročilo o boju proti korupciji v Evropski uniji (2014). Bruselj, Evropska komisija Elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_ip_sl.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
172. Srbija nije primenila nijednu od 13 preporuka GRECO-a (2018). Elérhető: www.danas.rs/politika/greco-srbija-nije-primenila-nijednu-od-13-preporuka-greco-a/ (Letöltés dátuma: 2018. 07. 09.)
173. Stan, Marius – Tismaneanu, Vladimir (2018): Democracy under siege in Romania – Police brutality in Bucharest is evidence of the government’s disdain for the rule of law. Politico. Elérhető: www.politico.eu/article/protest-piata-victoriei-bucharest-democracy-under-siege-in-romania/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
174. Statement by the IMF Managing Director on Ukraine (2017). Press Release 17/474. IMF. Elérhető: www.imf.org/en/News/Articles/2017/12/08/pr17474-statement-by-the-imf-managing-director-on-ukraine (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
175. Statist – Republica Slovenia. Elérhető: <https://ejn.gov.si/statist#> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 26.)
176. Statistični urad Republike Slovenije Elérhető: www.stat.si/statweb (Letöltés dátuma: 2018. 09. 19.)
177. Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015–2020. in Hotărâre Nr. 1155 din 23 decembrie 2014 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015 – 2020. Elérhető: www.just.ro/strategii-si-politici/strategii-nationale/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
178. Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2016–2020 (2016). Ministerul Justiției. Elérhető: www.just.ro/strategii-si-politici/strategii-nationale/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
179. Strategija 2015–2020 (2015). Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Hrvatski Sabor. Narodne Novine, 26/2015. Elérhető: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
180. Strengthening the efficiency and quality of the Slovak judicial system (2017). European Commission for the Efficiency of Justice. Council of Europe. Elérhető: www.coe.int/en/web/

- cepej/cooperation-programmes/strengthening-the-efficiency-and-quality-of-the-slovak-judicial-system (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
181. Štulhofer, Alexander (2004): Percepcija korupcije i erozija društvenog kapitala u Hrvatskoj 1995–2003. *Politička Misao*, Vol. 41, No. 3. 156–169.
 182. Talant, Bermet (2018): Anti-graft activists object Zhebrivsky's appointment as NABU auditor. *Kyiv Post*, Elérhető: www.kyivpost.com/ukraine-politics/anti-graft-activists-object-zhebrivsky-appointment-as-nabu-auditor.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 07.)
 183. Talking of virtue, counting the spoons (2008). *The Economist*, Elérhető: www.economist.com/europe/2008/05/22/talking-of-virtue-counting-the-spoons (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
 184. TI – Ukraine Urges to Amend the Appeal Provision in the Law on the Anti-Corruption Court (2018). Transparency International. Elérhető: <https://ti-ukraine.org/en/news/transparency-international-ukraine-urges-to-amend-the-appeal-provision-in-the-law-on-the-anti-corruption-court/> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
 185. Tóth Zoltán Balázs (2018): A non-profit szervezetek pénzmosással és terrorizmus-finanszírozással kapcsolatos kockázatai. *Szakmai Szemle*, 13. évf. 1. sz. 70–82. Elérhető: http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2018_1_szam.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
 186. Transparency International: Become a judge, <https://ti-ukraine.org/en/news/become-a-judge-of-the-high-anti-corruption-court-blog-by-maksym-kostetskyi/> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
 187. Transparentnost Srbija. Elérhető: www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/
 188. Transparency International Hrvatska (TIH) Elérhető: www.transparency.hr/hr/tko-smo/povijest/14 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
 189. Turček, Martin – Vagovič, Marek (2018): Počiatkovi vypadol zo skrine kostlivec. *Predražené zmluvy za milión eur*. Elérhető: www.aktuality.sk/clanok/591166/pociatkovi-vypadol-zo-skrine-kostlivec-predrazene-zmluvy-za-milion-eur/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
 190. Ugovor o etičkom oglašavanju lijekova (2010). Elérhető: www.cezih.hr/dokumenti/20100701_Obavijest_o_etickom_oglasavanju.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
 191. Ukraine Democracy Initiative: Interview (2017). Elérhető: <http://ukrainedemocracy.org/?articles=interview-european-ideas-crash-wall-ukrainian-corruption-small-historic-city-russian-border> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
 192. Ukraine finance minister claims he was told to back corruption or quit (2018). *Sunday Times*, Elérhető: www.timeslive.co.za/news/world/2018-06-07-ukraine-finance-minister-claims-he-was-told-to-back-corruption-or-quit/ (Letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
 193. Ukraine: owning the reforms (2017). IMF Country Focus. Elérhető: www.imf.org/en/News/Articles/2017/09/25/na092517-ukraine-owning-the-reforms (Letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
 194. Ukrán Büntetőeljárási Kódex
 195. UNDP Human Development Report (2018). Elérhető: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/AUT> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
 196. UN Treaty Collection (2018). New York, 14. United Nations Convention against Corruption, 31 October 2003. Elérhető: https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-14&chapter=18&lang=en#EndDec (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
 197. UORH – Hrvatska Zajednica Općina. Elérhető: <https://udruga-opcina.hr/> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 09.)
 198. Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector (2017). Final Report. Ecorys Nederland B.V. for European Commission, September 2017. Luxembourg, Publications Office of the European Union. DOI: <https://doi.org/10.2837/68580> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
 199. Urbanskaya, Tatiana (2018): NABU Auditor Volodymyr Vasylenko: Very often, police and courts act not as law enforcers but as law violators... NABU is called to defend law; therefore, its activities must remain within the legal framework. Elérhető: www.unian.info/politics/10145375-nabu-auditor-volodymyr-vasylenko-very-often-police-and-courts-act-not-as-law-enforcers-but-as-law-violators-nabu-is-called-to-defend-law-therefore-its-activities-must-remain-within-the-legal-framework.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

200. Vallee, Vira: Anti-Corruption Reforms in Ukraine. The Fight Must Go On! In Корупція: роздуми після Майдану, 2017.
201. A Velence Bizottság 803/2015 számú Véleménye az Ukrán Alkotmányt érintő tervezett módosításokkal összefüggésben különös tekintettel a bírói testületre (2015). Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)027-e) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
202. A Velence Bizottság 896/2017 számú Véleménye az Antikorrupciós Bíróság létrehozásáról szóló törvénytervezetről
203. Verkhovna Rada of Ukraine. Elérhető: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
204. Vukojcic, Smiljana (2017):The Savamala case: A year without progress. Elérhető: www.euractiv.com/section/enlargement/news/the-savamala-case-a-year-without-progress/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
205. Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft Elérhető: www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=lat21
206. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project (2019). The World Bank Group. Elérhető: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 09.)
207. World Economic Forum, Versenyképességi Jelentése 2016–2017
208. Wright, Herbert (2015): Belgrade Waterfront: an unlikely place for Gulf petrodollars to settle. The Guardian, Elérhető: www.theguardian.com/cities/2015/dec/10/belgrade-waterfront-gulf-petrodollars-exclusive-waterside-development (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
209. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (2015). („Službeni glasnik RS“ br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US Elérhető: www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/?pismo=lat valamint www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_agenciji_za_borbu_protiv_korupcije.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
210. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (2010). Uradni list Republike Slovenije št. 45/10 2010.06.04. Elérhető: www.uradni-list.si/_pdf/2011/Ur/u2011069.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)
211. Zakon o izmenama i dopunama krivičnog zakonika (2016). (“Sl. glasnik RS”, br. 94/2016) Elérhető: www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2016/2769-16%20lat.pdf és www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/241116-zakon_o_izmenama_i_dopunama_krivicnog_zakonika.html (Letöltés dátuma: 2018. 11. 07.)
212. Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (“Sl. list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 12/2005) Elérhető: www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
213. Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (“Sl. glasnik RS”, br. 113/2017) Elérhető: www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_pranja_novca_i_finansiranja_terrorizma.html (Letöltés dátuma: 2018. 09. 31.)
214. Zakon o USKOK. Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta («Narodne novine», br. 88/01., 12/02., 33/05. i 76/07.) Hrvatski Sabor.
215. Zakon o USKOK (2009). Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, 2009.06.30. Hrvatski Sabor. Elérhető: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_07_76_1834.html (Letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
216. Zaunbauer, Wolfgang (2014): Da capo für Ernst Strasser. Wiener Zeitung, Elérhető: www.wienerzeitung.at/dossiers/korruption/612570_Da-capo-fuer-Ernst-Strasser.html (Letöltés dátuma: 2018. 07. 30.)
217. Бурић, Снежана (2018): Фармацеутске куће лажним донацијама до намештених тендера. Elérhető: <https://pistaljka.rs/home/read/743> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 31.)

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft.
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu
A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Olvasószerkesztő: Szarvas Melinda
Tördelőszerkesztő: Karácsony Fanni

ISBN 978-963-531-265-8

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