

Dr. Farkas Ákos (egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar):

KORREFERÁTUM

Gombár Csaba: "A korrupció mint közrossz"

c. tanulmányához

A korrupció elleni fellépés nemzetközi dimenziójának néhány sajátossága

I. A nemzetközi korrupció elleni harc néhány sajátossága

Kétségtelen tény, a korrupció fogalma koronként eltérő sajátosságokat mutat, azonban a XX. század utolsó negyedében nagyon is határozottak a kontúrjai.

A jelenkori korrupció elleni fellépés - szöje át bár a társadalom más dimenzióit is - alapvetően a nemzetközi gazdasággal kapcsolatos korrupcióra koncentrálódik.

A gazdasági korrupció folyamánya a gazdaság nemzetközivé válásának, a nemzetközi gazdasági verseny írott vagy íratlan szabályai megsértésének.

A gazdasági verseny, a gazdaság jogi védelme hosszú folyamat eredményeként a legtöbb országban kiváltotta a büntetőjogi védelem iránti igényt. Ennek a szükségletnek a különböző nemzeti büntetőjogok a különböző speciális (gazdasági, verseny-, adó-, csődjogi) tényállások megalkotásával tettek eleget. Ezek azonban elsősorban a belső piacokon megmutatkozó anomáliák védelmét célozták. A nemzetek közötti együttműködés gátját képezte a nemzeti jogok korlátozott alkalmazhatósága, a büntető

anyagi jogi szabályozási koncepciók eltérősége, az eljárásjogi szabályok különbözősége.

A korrupció elleni nemzetközi szintű fellépés alapvetően a 70-es évek második felének terméke, és elsősorban az USA gazdasági és politikai nyomása által generált folyamat eredménye, mely a carteri adminisztráció idején vált erőteljessé. Mindezek a törekvések azonban csupán a 90-es évek nagyszabású politikai korrupciós ügyeinek hatásaként értek nemzetközi együttműködésé.

Elsőként 1989-ben az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet), majd 1994-ben az Európa Tanács, 1995-ben az EU keretein belül indultak meg azok a munkák, amelyeknek célja a korrupció elleni nemzetközi megállapodások létrehozása volt. A Transparency International mint nemzetközi NGO (nem kormányzati szervezet) 1994-ben kifejezetten a korrupció elleni harcra szerveződött.

A nemzetközi együttműködés a különböző tagállamok korrupciós szabályozásában - főként az állami tisztségviselők megvesztegetésének szankcionálásában - mutatkozó eltérések - ha nem is teljes - áthidalását kísérli meg.

Eltérések mutatkoznak a köztisztviselők körében. Van ahol nem tartoznak ebbe a körbe a parlamenti képviselők, miniszterek.

Nem azonos a felelősségi rendszer. A legtöbb ország a jogi személy büntetőjogi felelősségét nem ismeri el.

Eltér a felelősség a vesztegetési lánc hossza tekintetében is. Van ahol csak a vesztegetési pénzt kapó tisztségviselő felel, még akkor is ha a vesztegetési összeg célja, hogy mást a vesztegető érdekében befolyásoljon a döntésében.

Az eltérő nemzeti megközelítések ellenére mindenütt közös volt, hogy nem tekintették bűncselekménynek a külföldi tisztségviselő vagy a nemzetközi szervezetek tisztségviselőinek a megvesztegetését.

Az említett problémákat a fórumok munkájuk során eltérően közelítették meg.

Míg például az OECD a nemzetközi gazdasági tranzakciók során felmerülő korrupció meggátolását tekinti alapvető feladatának, az Európai Unió a saját gazdasági, döntéshozatali eljárásának tisztaságát és a pénzügyi érdekeinek védelmét helyezi előtérbe.

Mindezek ellenére a nemzetközi szabályozásban is fellelhetők közös vonások.

Az egyik sajátosság, hogy a korrupciónak a nemzetközi gazdasági, üzleti életben és a közigazgatásban játszott romboló szerepét emelik ki.

Az második közös sajátosság, hogy a korrupciót nem tekintik kizárólag büntetőjogi problémának, de a büntetőjognak kiemelt szerepet tulajdonítanak.

A harmadik sajátosság, hogy mindegyik szervezet által létrehívott konvenció kiemelten fontosnak tartja a gazdasági, közigazgatási döntéshozatali eljárások átláthatóságát, követhetőségét, ellenőrizhetőségét.

A negyedik, hogy az egyéni felelősség fontossága mellett mindegyik hangsúlyozza a gazdasági társaságok kollektív felelősségét. Ennek napjainkban a nemzeti jogokban egyre inkább tetten érhetők a büntetőjogi vonatkozásai is.

II. A korrupció elleni fellépés sajátosságai az Európai Unióban

Az Európai Unió korrupció elleni szabályainak megalkotásakor egységes volt az a vélemény, hogy a korrupció sérti az Unió érdekeit, mert

- aláaknázza az egészséges döntéshozatalt;

- torzítja a versenyt, sérti a szabad piac elvét;
- károsítja az Európai Közösség pénzügyi érdekeit;
- hátrányosan befolyásolja a külpolitikát olyan államok esetében, akik segélyben részesülnek,
- ellentétben áll a nemzetközi kereskedelem nyílt és átlátható bonyolításával.

A korrupció elleni harc két területen érhető tetten. Az egyik az I. pillér, a másik a III. pillér.

Az I. pillér a közösségek pillére. A közösségi érdekek védelmének eszközeit az Amszterdami Szerződés megalkotásáig elsősorban a közigazgatási jog eszközeivel képzelték el. Ennek következtében a büntetőjog kiesett a védelmi eszközök köréből. Ettől a szemlélettől eltérő törekvés jelenik meg az 1997-ben közzétett Corpus Jurisban, mely a pénzügyi érdekek védelmének I. pilléres eszközei közé a büntetőjog eszközeit kívánja beilleszteni. Ez a kísérlet, mely heves vitákat váltott ki, ma már egyre inkább a jogi realitások, a nem is távoli jövőben megvalósítható megoldások közé tartozik.

A III. pillér a belügyi és az igazságügyi együttműködés területe, a kormányközi együttműködés pillére, melynek legfőbb eszköze a konvenciók alkotása. A belügyi és igazságügyi együttműködés sokrétű. Ide tartozik a büntetőjogi együttműködés is. A korrupció elleni jogi szabályozás is ennek mentén bontakozott ki.

Az első lépést a pénzügyi érdekek védelmével kapcsolatban tették meg. Az EU önálló költségvetéssel rendelkezik, melynek mértéke évente eléri a százmilliárd euro-t (mintegy huszonötezer-milliárd forintot) amelynek - becslések szerint - mintegy 10%-át csalással szerzik meg. Ez a bűncselekmény nem a magányos bűnözők területe. A bonyolult pénzügyi és igazgatási műveletek befolyásolása nem lehetséges anélkül, hogy a döntéshozókat ebbe ne vonják be, ne vesztegessék meg. Az illegális pénzkiáramlás megfékezésére

szánták az 1995-ben megalkotott csalás elleni konvenciót is. A konvencióhoz csatolt egyik jegyzőkönyv a csaláshoz kapcsolódó korrupcióról szól. A jegyzőkönyv meghatározza a korrupció fogalmi elemeit és az elkövetői kört. A fogalmat szűken értelmezi, amikor azt a pénzügyi visszaélésekhez kapcsolja. Javasolja azonban, hogy a tagállamok a korrupciós cselekmények elbírálása során ne tegyenek különbséget az EU és a tagállamok köztisztviselői között.

A korrupcióval kapcsolatos harc nem állt meg a szubvenciók csalásokkal összefüggő cselekményeknél. A III. pilléres büntetőjogi együttműködés ugyanis sokkal több bűncselekményt érint mint a csalás. Ennek következtében a korrupció dimenziói is sokkal szélesebbek. Ezt érzékelve alkották meg 1997-ben az EU korrupció elleni konvencióját, amely két irányban tér el a csalás elleni konvenció kiegészítő jegyzőkönyvétől. Az egyik, hogy a korrupció elleni küzdelmet kiszabadítja a pénzügyi érdekek keretei közül; a másik, hogy az együttműködést kiterjeszti az állami adminisztráció területére. Ez azt jelenti, hogy a konvenció részesei olyan esetekben is kötelesek együttműködni, amikor a korrupció nem képezi a bűnüldözés tárgyát, vagyis mindenre kiterjedő totális harcot hirdet a korrupció ellen, függetlenül attól, hogy a tagállamok tradícióiktól vagy más megfontolástól vezéreltetve eddig milyen körben folytatták azt.

Ebben a szellemben született meg 1997-ben az EU Tanácsának jelentése a korrupció elleni konvenció kiegészítő jegyzőkönyvének értelmezéséről, amelyben részletesen meghatározza a köztisztviselő fogalmát, részletezve azokat a közösségi jog által létrehozott intézményeket, ahol EK-köztisztviselők dolgoznak. Ilyen pl. az Európai Beruházási Bank, az Európai Pénzügyi Intézet.

Ezek a jogi dokumentumok, legyenek bármilyen fontosak is, pillanatnyilag a tagállamok ratifikációjának hiányában nem alkalmazhatók.

III. Magyarország perspektívái az EU belügyi és igazságügyi együttműködés terén

Az EU-s jogalkotás és jogalkalmazás központi fogalma az "acquis communautaire" magyarul a "közösségi vívmányok". Azoknak a közös jogoknak és kötelezettségeknek a rendszere, amelyek összekötik az Európai Unió tagállamait. Ezek a közösségi vívmányok az EU együttműködési rendszerének teljes spektrumára kiterjednek és szabály szerint ezektől eltérni csak kivételes körülmények között és korlátozott körben lehetséges.

A III. pilléres együttműködésnek is megvannak a közösségi vívmányai. Ezek között a III. pilléres jogforrások (konvenciók, rezolúciók, közös akciók, álláspontok, Európai Tanácsi döntések) teljes spektruma megtalálható. Ezen a téren a tagállamok egyhangú döntése a közös szabályok megalkotásának, elfogadásának kulcsa.

A leendő tagállamok esetén azonban egyes dokumentumok elfogadása nem képezheti mérlegelés tárgyát. Ugyanis az EU-hoz való csatlakozás sikerének egyik feltétele a III. pilléres közösségi vívmányokat tartalmazó konvenciók ratifikálása.

Az EU közzétette azoknak a dokumentumoknak a listáját, amelyek elfogadása a csatlakozó államok számára kötelező. Ezek közül csak néhányat szeretnék kiemelni. Jelesül a szervezett bűnözés, csalás, korrupció, és a büntetőügyekben való együttműködés kérdéseit, melyek a hazai jogalkotásra is kötelezettségeket rónak.

Ezek közé tartozik az

- az 1995. július 26-i EUROPOL konvenció,

- az ugyenezen a napon elfogadott EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló konvenció és annak kiegészítő jegyzőkönyvei, valamint
- az 1997. május 26-i a korrupció elleni küzdelemről szóló konvenció és kiegészítő jegyzőkönyvei,
- az 1995. március 10-én elfogadott az EU tagállamok közötti egyszerűsített kiadatásról szóló konvenció, valamint
- az 1996. szeptember 27-i, az EU tagállamok közötti kiadatásról szóló konvenció.

A lista természetesen bővebb. A kiemelést az indokolja, hogy a felsorolt konvenciókhoz való csatlakozás a tagjelölt államok számára kötelező, tehát a felvétel előfeltétele. A ratifikálást ugyan még nem írják elő, de mivel az EU tagállamok részéről megmutatkozó ratifikációs hajlandóságot növelni szeretné, ez csak idő kérdése.

A hazai belső jogalkotással kapcsolatos teendőket a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor az 1998. március 5-i 98/259/EC Council Decision (Döntés) rögzítette, felsorolva azokat a rövid és középtávú prioritásokat, amelyek teljesítése a csatlakozás feltételét képezi. Ebből csak a témánk szempontjából lényeges elemeket emelném ki.

A döntés a középtávú (tehát több mint egy év alatt teljesítendő) közigazgatással és igazságszolgáltatással kapcsolatos feladatok között jelölte meg egyebek mellett a csalás elleni szervezet (OLAF) kialakítását, az igazságszolgáltatás teljesítőkétségének növelését, a bírák, ügyészek, rendőrök és határőrök közösségi jogi oktatását; a belügyi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatosak között a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelmet.

A magyar törvényhozás kilenc hónappal a Döntést követően az 1998. decemberében elfogadott LXXXVII. tv-ben

szabályozta a nemzetközi kapcsolatokban megvalósuló vesztegetés és a hozzá kapcsolódó bűncselekmények tényállását.

A tényállás - a törvény indokolása szerint - így is alapvetően az OECD 1997. októberi, korrupció elleni konvencióját veszi alapul. Az EU már említett korrupció elleni konvenciója nem szerepel a minták között. A tényállás megfogalmazására a meglévő magyar szabályozás az irányadó, így a nemzetközi gazdasági korrupció sajátosságait valójában nem tükrözi. Azóta ez az álláspont változóban van. A korrupciós bűncselekmények kodifikációjának modelljei közé az ENSZ, az ET és a EU korrupció elleni konvenciói is bekerültek.

Mindezek a folyamatok azt mutatják, hogy az EU a csatlakozásra váró államokra egyre nagyobb nyomást gyakorol, ami a magyar büntetőjogi jogalkotás irányát erőteljesen meghatározza.