

AZ EURÓPAI UNIÓ KORRUPCIÓ ELLENI POLITIKÁJA – KÉT LÉPÉS ELŐRE, EGY LÉPÉS HÁTRA?

Anti-corruption Policy of the European Union – Two Steps
Forward, One Step Back?

Klotz Péter¹

Absztrakt: A nemzetközi szervezetek az ezredfordulón egymás után fogadták el a korrupció elleni egyezményeket és konkrét intézkedéseket. Az Európai Unió e nemzetközi trendhez csatlakozva – részben saját működési tapasztalatain okulva – szintén intézkedéseket fogadott el a korrupció visszaszorítása és az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, majd 2011-ben az Európai Bizottság ambiciózus közleményt bocsátott ki a korrupció elleni uniós küzdelemről. A közleményben foglalt célkitűzések megvalósítása és egy koherens uniós antikorrupciós politika kidolgozása kezdetben jól haladt, azonban 2014-et követően mindez megakadt, és az eredeti célokat részben feladva új irányba fordult. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy milyen strukturális és politikai okok nehezítik az egységes uniós antikorrupciós politika kialakítását és 2014 után milyen új uniós kezdeményezések célozzák a korrupció visszaszorítását az uniós intézmények, valamint a tagállamok szintjén.

Kulcsszavak: Európai Unió, antikorrupció, politika, antikorrupciós jelentés

Abstract: At the turn of the millennium, international organizations adopted successive anti-corruption conventions and concrete measures. In line with this international trend, the European Union, partly learning from its own operational experience, also adopted measures to curb corruption and protect the European Union's financial interests, and in 2011 the European Commission issued an ambitious communication on fighting

¹ Nemzeti Közszerzői Egyetem, Emberi Erőforrás Tanszék, adjunktus. E-mail címe: klotz.peter@uni-nke.hu

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6793-1294>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=authors10048216>

corruption in the EU. The implementation of the objectives set out in the communication and the development of a coherent EU anti-corruption policy were initially well advanced, but stalled after 2014 and partially reversed the original objectives. This study seeks to answer the structural and political reasons that make it difficult to develop a coherent EU anti-corruption policy and what new EU initiatives after 2014 are aimed at fighting corruption at the level of the EU institutions as well as the Member States.

Keywords: European Union, anti-corruption, politics, anti-corruption report

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány azt vizsgálja, miképpen formálódott az Európai Unió korrupció elleni politikája az elmúlt évtizedekben. Ez a kérdés nemcsak azért releváns, mert lehetőséget nyújt egy komplex, számos tagállami érdekléssel és kulturális sajátossággal átszőtt uniós szakpolitika fejlődésének elemzésére, hanem azért is, mivel napjainkban a Magyarországot érintő ún. 7. cikkely szerinti eljárásban a jogállamiság helyzetéről szóló vita során is rendszeresen előkerül a korrupció helyzete. E vitában fontos kérdés, hogy vajon van-e hatáskörük az európai intézményeknek uniós korrupció elleni politika kialakítására, vagy intézkedéseik a rendszerszintű összefüggések elemzése nélkül elsősorban egyedi esetek technikai jellegű vizsgálatára szorítkozhatnak a csalás elleni küzdelem és az uniós pénzügyi érdekeinek védelme érdekében.

A tanulmány ebből következően arra keresi a választ, hogy milyen törekvései voltak az uniós intézményeknek a korrupció elleni szakpolitika kialakítására, milyen strukturális és politikai okok nehezítik az egységes uniós antikorrupciós politika kialakítását, és 2014 után milyen új uniós kezdeményezések célozzák a korrupció visszaszorítását az uniós intézmények, valamint a tagállamok szintjén.

Feltételezésem szerint az egységes uniós antikorrupciós politika kialakítást a nem kielégítő szerződéses keretek akadályozzák leginkább, mivel azok az uniós intézményei számára csak a csalás elleni fellépést és az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét írják elő.² Megítélésem szerint ebből

² Lásd különösen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 83. cikkét és 325. cikkét.

következik, hogy az Európai Bizottság 2011-es kezdeményezése az uniós korrupció elleni küzdelemről elbukni látszik és – kellő tagállami támogatási hiányában – az unió pénzügyi érdekei védelme mentén, illetve a tagállamok közötti megerősített együttműködés területén kénytelen előrehaladni.

Feltételezéseim alátámasztására a tanulmány első fejezetében bemutatom azokat a nemzetközi antikorrupciós kezdeményezéseket, amelyeket az ezredfordulón az Európai Uniót is cselekvésre készítettek, majd ezt követően áttekintem az Európai Unió szerepvállalását a korrupció elleni küzdelem területén, különös tekintettel az Európai Bizottság említett 2011-es közleményére. A tanulmány harmadik fejezete foglalkozik azokkal a kezdeményezésekkel, amelyek a megváltozott viszonyok következtében kerültek előtérbe az unió eszköztárában, majd a tanulmány záró fejezetében összegzem megállapításaimat és kitekintést nyújtok az Európai Unió lehetséges korrupció elleni szakpolitikájának további fejlődésére vonatkozóan, különös tekintettel a koronavírus-járvány okozta és a hozzá kapcsolódó gazdasági visszaesés következményeire.

I. NEMZETKÖZI KEZDEMÉNYEZÉSEK A KORRUPCIÓNALLENI FELLÉPÉS TERÜLETÉN

A XX. század utolsó évtizedében a világ korábban nem tapasztalt gyorsaságú politikai-gazdasági és technológiai változáson ment keresztül. E változás a demokratikus államberendezkedési modell térhódításával (Samuel P. Huntington megfogalmazása szerint ez volt a demokratizálódás harmadik hulláma)³, valamint az egyéni szabadságjogok, a liberális piacgazdaság és a nemzetközi kereskedelem kiterjedésével járt együtt. E kedvező politikai-gazdasági-társadalmi környezetben egyre sürgetőbbben merült fel a nemzetközi összefogás igénye a korrupció ellen, amely „súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és a demokratikus értékeket, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot.”⁴ Az ezredfordulón sorra születtek a nemzetközi egyezmények a korrupció visszaszorítására.⁵ E folyamat során az figyelhető

³ HUNTINGTON, 1991.

⁴ 2005. ÉVI CXXXIV. TÖRVÉNY az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről, preambulum

⁵ Lásd különösen: a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezményét (1998), az

meg, hogy a nemzetközi közösség a vesztegetés egy speciális alakzatának szabályozásától (külföldi hivatalos személyek megvesztegetése) alig néhány év alatt eljutott lényegében a világ minden országára kiterjedő, a büntetőjogi tényállások egységesítése mellett a büntetőjogi és technikai együttműködést, valamint a korrupció megelőzését is magába foglaló széleskörű korrupció elleni ENSZ egyezmény létrehozásáig.

E tendencia mellett megfigyelhető az egyezményekhez kapcsolódó monitoring mechanizmusok létrehozása is, amely egyrészt lehetővé teszi az egyes részes országok antikorrupciós teljesítményének objektív és tárgyilagos összehasonlítását, másrészt a rendszeres időközönként nyilvánosságra kerülő értékelések révén hatással van a korrupcióról szóló közbeszédre is.

Az egyezmények végrehajtásához kapcsolódóan – különösen a Korrupció elleni Államok Csoportja (francia elnevezés: *Group d'États contre la Corruption* – GRECO) és a nemzetközi szervezatként működő Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (angol elnevezés: *International Anti-Corruption Academy* – IACA) 2011-es létrehozásával – megfigyelhető egy intézményesedési folyamat is, amely elősegíti az országok közötti tudásátadást és a nemzetközi jó gyakorlatok térnyerését.

Az uniós tagállamok aktív részvételével zajló korrupció elleni összefogás és a nemzetközi szerződéses keretekhez való csatlakozás jelentős mértékben megkönnyítette az európai uniós antikorrupciós politika kialakítására vonatkozó tervek végrehajtását, egyben a nemzetközi egyezményekben való szerepvállalás követelményként is megjelent⁶ (és jelenleg is jelen van) az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó államokkal szemben.⁷

II. AZ EURÓPAI UNIÓ ANTIKORRUPCIÓS INTÉZKEDÉSEI ÉS A MEGVALÓSÍTÁS NEHÉZSÉGEI

A korrupció elleni büntetőjogi fellépés kapcsán az Európai Unió tagállamaiban is felmerült az igény, hogy egységes fellépés és szabályozás

Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét, illetve Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét (1999), valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció elleni Egyezményét (2003)

⁶ MASON, 2010.

⁷ Az unióba 2004-ben belépett országok csatlakozása – eltérő politikai és kulturális hátterük miatt – egyben elősegítette az uniós korrupció elleni politikai formálódását.

szükséges az Európai Közösségek tisztviselőinek, valamint az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő vesztegetések üldözésére, valamint a tagállamok közötti bünygyi együttműködés javítására. Bár az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke (2) bekezdésének c) pontja alapján, az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény még a tagállamok közötti nemzetközi egyezményként jött létre, jó alapot nyújtott a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó szakpolitika megalapozására.⁸

Ezt az is elősegítette, hogy az Unió az ezredforduló környékén maga is komoly hitelességi válsággal küzdött, így a tagállamok korrupció elleni küzdelmének összehangolására vonatkozó igény összefonódott az uniós intézményeken belüli korrupció és csalás elleni fellépéssel.⁹ Ennek jogi alapjait az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 83. cikke teremtette meg, amely lehetővé teszi, hogy az Európai Parlament és a Tanács irányelvekben szabályozási minimumokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények – így többek között a korrupció – esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Bár ez a rendelkezés előremutatónak tűnik, gyakorlati jelentősége mégis alig van, mivel – ahogyan azt az előző fejezetben bemutattam – a tagállamok vesztegetésre vonatkozó törvényi tényállásainak összehangolása a nemzetközi korrupció elleni egyezmények révén jórészt megtörtént.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 310. cikkének (6) bekezdése szerint „Az Unió és a tagállamok a 325. cikk rendelkezéseivel összhangban küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen.” A hivatkozott 325. cikk pedig előírja, hogy az erre irányuló uniós intézkedéseknek elrettentő hatásúak legyenek, és hathatós védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban. A hivatkozott cikk (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a tagállamok összehangolják az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységüket, és ennek

⁸ Témánk szempontjából mindenképpen említést érdemel még az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995-ös egyezmény is.

⁹ 1999-ben lemondott a Jacques Santer vezette Európai Bizottság, majd ezt követően jött létre az Európai Csalás Elleni Iroda (OLAF).

érdekében az Európai Bizottsággal együtt megszervezik a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti szoros és rendszeres együttműködést.

Amint a hivatkozott rendelkezésekből látható, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés nem tartalmaz kifejezett felhatalmazást uniós antikorrupciós politika kialakítására és működtetésére.¹⁰ E jogforrások a korrupciót egyértelműen büntetőjogi kategóriaként, illetve a pénzügyi erőforrásokkal való visszaélésként kezelik. Ugyanakkor világosan látható, hogy a jelenség nem kezelhető kizárólag büntetőjogi és pénzügyi kérdésként, mivel számos más (etikai, szociológia, közigazgatási, pártpolitikai) vetülete is van. Ezek kezeléséhez szükségesek az eredményesebb megelőzést lehetővé tevő kutatások,¹¹ valamint az uniós intézmények és a tagállamok közötti együttműködés hatékonyságát javító szakpolitikai intézkedések is.

Az Európai Bizottság – összhangban a közel másfél évtizedes múltra visszatekintő korrupció elleni uniós törekvésekkel¹² – végül 2011-ben közleményt adott ki a korrupció elleni uniós küzdelemről.¹³ A jelentés megállapította, hogy – az addig meghozott intézkedések ellenére – a korrupcióellenes jogi keret végrehajtása a különböző uniós tagállamokban továbbra sem egyenletes és összességében véve nem kielégítő. A Bizottság elsődleges célja ezért, hogy a vezetők és döntéshozók részéről erősítse a korrupció elleni küzdelemre irányuló politikai szándékot, valamint javítsa a korrupcióellenes szakpolitikák és a tagállami fellépések összhangját.¹⁴

Ennek megvalósítására a Bizottság folytatni kívánta a 2009-ben megkezdett, egységes módszertannal végrehajtott *Eurobarometer* felméréseket, továbbá uniós antikorrupciós jelentés néven 2013-tól kétfévente jelentést tervezett kiadni az uniós intézmények, valamint a tagállamok antikorrupciós erőfeszítéseinek monitorozására és az aktívabb politikai szerepvállalás ösztönzésére.¹⁵ A Bizottság célul tűzte ki továbbá, hogy az EU vegyen részt a GRECO munkájában, valamint hogy valamennyi érintett – külső vagy belső – uniós szakpolitikán belül erőteljesebben érvényre kell

¹⁰ Továbbá az Európai Unió létrehozó más elsődleges jogforrások sem.

¹¹ MUNGIU-PIPIDI (szerk.), 2013.

¹² Ezek közül elsősorban a Tanács 1997-ben elfogadott szervezett bűnözés elleni akcióterve, valamint a Bizottság korrupció elleni uniós politikáról szóló közleménye [COM(1997) 192 final] a Bizottság korrupció elleni összehangolt EU politikáról szóló közleménye [COM(2003) 317 final] emelhető ki.

¹³ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2011.

¹⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2011, 4.o.

¹⁵ BENITO, 2016, 1.o.

juttatnia a korrupció elleni fellépést és új csalás elleni stratégiát szükséges kidolgozni.¹⁶

A Bizottság 2013. helyett végül 2014-re készült el az első uniós antikorrupciós jelentéssel.¹⁷ A jelentés valamennyi uniós tagállamra kiterjedt, a korrupciót pedig – a nemzetközi jog forrásaival összhangban – úgy határozta meg, hogy az hatáskörrel való visszaélés személyes haszon érdekében. A jelentés bevezetése a szakpolitikai háttérrel és a célkitűzéseket ismerteti, amelyet a korrupcióval kapcsolatos tendenciákat bemutató horizontális fejezet, majd a tematikus fejezet követ. Ez utóbbi célja egy uniós szinten különös jelentőséggel bíró, átfogó kérdés (2014-ben a közbeszerzés) elemzése. A jelentést módszertani melléklet, valamint a 28 tagállamra vonatkozó tematikus mellékletek zárják. Ez utóbbiak nem csak az adott ország korrupció elleni intézkedéseit értékelik, de a problémás területek bemutatására és elemzésére is sor kerül építő jellegű konkrét javaslatok megfogalmazása mellett.¹⁸

A tagállamokban az első antikorrupciós jelentésnek vegyes fogadtatása volt. Németországban a hiányosságokról érdemi vita kezdődött, Franciaországban a jelentés az etikai követelmények elmaradt reformjára irányította rá ismét a figyelmet, míg Csehországban, Szlovákiában, Bulgáriában, valamint Magyarországon a jelentés viszonylag kis publicitást kapott.¹⁹

Bár az elkészült EU antikorrupciós jelentés magas szakmai színvonalon állt és mind az unió, mind a tagállamok antikorrupciós tevékenysége kapcsán releváns problémákra irányította rá a figyelmet,²⁰ az újabb, 2016-ban esedékes jelentés kiadása elmaradt. Végül a Bizottság alelnöke, Frans Timmermans 2017-ben levélben tájékoztatta az Európai Parlamentet, hogy – jöllehet „a Bizottság teljes meggyőződése szerint továbbra is szükséges a korrupció megelőzése és a korrupció elleni küzdelem, továbbá elkötelezett a munkájának folytatása iránt ezen a területen” – újabb antikorrupciós jelentés kiadása nem várható, és a tagállamok antikorrupciós erőfeszítéseinek nyomon követésére az európai szemeszter keretében kerül sor.²¹

¹⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2011, 4-5.o.

¹⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2014.

¹⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2014, 3-5.o.

¹⁹ EURACTIV, 2014.

²⁰ TASEVA, 2012.

²¹ TIMMERMANS, 2017, 2.o.

Ezen túl a 2011-ben a tagállamok politikai elkötelezettségének erősítésére tervezett intézkedések jelentős része nem, vagy csak részben valósult meg. Nyilvánvaló, hogy az európai szemeszter keretében elsősorban a költségvetési és gazdaságpolitikai célok összehangolásán van a hangsúly, a szemeszter keretében készült országspecifikus ajánlások mind terjedelmüket, mind politikai erejüket tekintve nem vethetőek össze az EU antikorrupciós jelentés lehetőségeivel.²² Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy az európai szemesztert 2011-es indulása óta sosem tekintették az uniós antikorrupciós jelentés alternatívájának, az abban foglalt megállapítások országonként nem összehasonlíthatóak, a korrupciónak csak a növekedésre ható aspektusait vizsgálja, figyelmen kívül hagyva a jogállamiságra, a kormányzásra vagy a pártfinanszírozásra vonatkozó szempontokat.²³ Az egységes uniós antikorrupciós szakpolitika kialakítása szempontjából további sajnálatos fejlemény, hogy a szakpolitika kialakítását támogató szakértői munkacsoportot hosszú ideig nem hívták össze, és a Bizottság felhagyott a 2009 óta végzett, korrupcióra vonatkozó *Eurobarométer* felmérések elkészítésével is, így az állampolgárok véleménye helyett csak az üzleti szereplők körében végzett felmérések érhetőek el.

III. ÚJ UTAKON AZ UNIÓS ANTIKORRUPCIÓS POLITIKA

Jóllehet a Bizottság kizárólag a hivatkozott Timmermans-levélben indokolta az antikorrupciós jelentés folytatásának elmaradását és nem részletezte a tagállamokkal való esetleges politikai konfliktusok természetét és mélységét, nyilvánvaló, hogy egyes tagállamok vezetése számára politikai szempontból kockázatos volt a tagállamok antikorrupciós teljesítményének mérésére és összehasonlítására alkalmas monitoring rendszer kialakítása és működtetése.

A jelentés kritikusan könnyedén fordulhattak ahhoz az érveléshez, hogy a Bizottság túlterjeszkedik hatáskörén és olyan területen monitorozza a tagállamokat, amelyre az Európai Uniót alapító szerződések – az előző fejezetben ismertetettek szerint – nem nyújtanak számára felhatalmazást.

²² A Magyarországra vonatkozó 2019. július 9-én elfogadott, 8 oldalas tanácsi ajánlás – többek között az oktatási rendszer, a helyi tömegközlekedés és a lakóingatlanok energiahatékonysága mellett – mindössze 3 bekezdésben foglalkozik e témával. A részletek tekintetében lásd: EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA (2019), 4-5.o.

²³ DOLAN, 2018

Az antikorrupciós jelentés másik gyengesége volt, hogy a tagállamok számára mindössze ajánlást fogalmazott meg korrupció elleni intézkedésekre, így azok betartása, végrehajtása – szankciók és jogi kötelező erő hiányában – leginkább az érintett tagállam kormányán múlt. Egyetértve Mason álláspontjával, az Európai Unió antikorrupciós politikájának kialakítására vonatkozó bizottsági szándék egyben úgy is értelmezhető, hogy az az unió hatásköreinek bővítésére és a tagállami hatáskörök szűkítésére irányuló törekvés.²⁴ Az ugyanis világosan látható, hogy a büntetőjogi tényállások harmonizálásán túlmenő, a megelőzésre is nagy hangsúlyt helyező antikorrupciós politika a tagállamok számos nemzeti hatáskörébe enged(ne) beavatkozási lehetőséget a Bizottság számára. Ide sorolható például a közhivatal viselők alkalmazására, összeférhetlenségére vonatkozó szabályozás, a politikai pártok finanszírozása, vagy éppen a választott tisztviselőkkel szemben támasztott etikai követelmények kérdése.

Miután a kellő tagállami támogatás hiányában a Bizottság antikorrupciós monitoring rendszer kialakítására vonatkozó elképzelései megfeneklettek, a korrupció elleni uniós fellépés tekintetében álláspontom szerint három lehetőség kínálkozott:

3.1. Visszatérés a szerződéses alapokhoz

A korrupció elleni szakpolitikai intézkedések stabilizálása érdekében reális lehet a visszatérés az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés által biztosított szilárd jogi alapokhoz, és az antikorrupciós intézkedéseknek a csalás elleni küzdelemre és az európai unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó rendelkezésekhez kapcsolása. Ez a Bizottság számára kétségkívül szilárd jogi alapot teremt a további intézkedésekhez, ugyanakkor le is szűkíti a Bizottság mozgásterét és a tevékenységet – az uniós antikorrupciós jelentésben foglalt határozott vezetői elköteleződés hiányában – politikai iránymutatás nélküli bürokratikus aprómunkává fokozza le.

A fenti aggályoktól eltekintve ezen irányvonalra jó példa lehet az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelvének elfogadása, amely uniós szintű minimumszabályok bevezetésével teszi kötelezővé az uniós jog megsértését bejelentők védelmét többek között a közbeszerzések, a

²⁴ MASON, 2010.

pénzügyi szolgáltatások és a környezetvédelem területén.²⁵ Fontos megemlíteni, hogy az unió pénzügyi érdekeinek védelme és a korrupciós jelenségek visszaszorítása érdekében alternatív lehetőségként egyre gyakrabban merül fel a döntéshozók részéről az uniós támogatások folyósításának feltételekhez kötése is.

3.2. Megerősített együttműködés

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 326. cikke alapján az egyes antikorrupciós intézkedések végrehajtására az érintett tagállamok megerősített együttműködést hozhatnak létre. Ebben az esetben előrehaladás érhető el egyes szakpolitikák vonatkozásában, ugyanakkor ennek az az ára, hogy az együttműködés csak a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamokra vonatkozik.

Ilyen megerősített együttműködés például az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés, amelyet a Tanács 2017-ben fogadott el, és amelyiknek immár 22 tagállam a tagja. Az Európai Ügyészségnek hatásköre lesz arra, hogy kivizsgálja az unió pénzügyi érdekeit sértő csalást, korrupciót, pénzmosást és határokon átnyúló hozzáadott értékadó-csalást és az elkövetőket büntetőeljárás alá vonja.

3.3. Politikai kényszer

Az Európai Unió elsődleges jogforrásai alapján indított eljárások (elsősorban a 7. cikkely szerinti eljárás) segítségével az unió alapvető értékei tiszteletének kikényszerítése, és ezzel együtt a rendszerszintű korrupciót lehetővé tevő jogi és strukturális problémák orvoslása, egyben a korrupció elleni küzdelem iránti nagyobb politikai elköteleződés biztosítása.

Az unió alapvető értékeinek sérelme alapján indult eljárás Magyarország és Lengyelország ellen, amely során jelentős vizsgálati szempont volt a korrupciós helyzet is. Hosszabb távon kérdéses azonban, hogy az uniós intézmények mekkora sikerrel tudják rákényszeríteni akaratukat egy-egy tagállamra.

²⁵ A hivatkozott példához hasonló előrelépésként értékelhető a 2016-ban elfogadott két új közbeszerzési irányelv vagy a pénzmosás elleni uniós szabályozás továbbfejlesztése.

KONKLÚZIÓ

Az Európai Unió antikorrupciós politikájának továbbfejlesztésére irányuló, a fentiekben bemutatott lehetőségek vizsgálata során az állapítható meg, hogy bár a megerősített együttműködés hozhat konkrét eredményeket, azonban ennek ára, hogy a tagállamok antikorrupciós politikái elválnak egymástól és idővel jelentős különbségek alakulhatnak ki a tagállami antikorrupciós intézményrendszerek között. Az Európai Unió alapértékeinek tiszteletben tartása iránt indított eljárások – a gyakorlati tapasztalatok hiányában – meglehetősen bizonytalan eredményre vezetnek, és tovább mélyíthetik a tagállamok között amúgy is meglévő ellentéteket. Az alapértékeknek való megfelelés kikényszerítése és ennek érdekében az eljárás eredményes lezárása, valamint a tagállammal szemben alkalmazott szankció ugyanakkor meglehetősen idegen az együttműködésen és kölcsönös engedményeken alapuló uniós döntéshozatali módszerektől.

A korrupció elleni leghatékonyabb európai uniós fellépés ezért álláspontom szerint – a monitoringra vonatkozó kudarcok ellenére – továbbra is az unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó szerződéses rendelkezésekre építve várható. Ez biztosítja a jelenlegi jogintézmények szerves továbbfejlődését, valamint az újonnan belépő tagállamok általi szerves implementálást.

A Bizottság az elmúlt években meglehetősen nagy kreativitással hozott újabb és újabb rendelkezéseket e hatáskörének elmélyítésére és várható, hogy a jogilag jól védhető hatáskörén belüli mozgásteret kihasználva és – építve a 2019-ben elfogadott új, csalás elleni stratégiára²⁶ – ezen a területen továbbra is aktív marad.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a korrupció elleni fellépés intenzitása egy-egy országon belül nem konstans, azt lényegesen befolyásolja a kormányzó politikai párt támogatása, a gazdaság teljesítménye vagy egy-egy nagyobb korrupciós botrány.²⁷ A gazdasági válságok időszaka alatt – gondoljunk csak a 2008-2009-es válságidőszak korrupció elleni kezdeményezéseire a válság sújtotta országokban – a kormányok általában nyitottabbak a korrupció elleni reformokra, amely hozzájárulhat mind a költségvetés stabilizálásához, mind a kormányzattal szembeni hazai és nemzetközi bizalom megerősítéséhez. Ha e következtetések helytállóak,

²⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2019.

²⁷ DEMPSEY, 2018.

akkor a világgazdaságot és az európai unió tagállamait alapjaiban érintő koronavírus-járvány, valamint az azt követő gazdasági visszaesés kedvező körülményeket teremt a korrupció elleni reformokra. Az elkövetkező évek egyik fontos kérdése lesz, hogy az előrelépésre lehetőséget biztosító kedvező pillanatot képes lesz-e megragadni az Európai Unió és a tagállamok és – összhangban az uniós polgárok akaratával – közösen képesek lesznek-e további érdemi intézkedéseket tenni egy koherens és hatékony uniós antikorrupciós szakpolitika kialakítása érdekében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

2005. ÉVI CXXXIV. TÖRVÉNY az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről
- BENITO, BERNARDINO (2016): Accountability and Corruption, Europe. 1-9. oldal in: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, (Ali Farazmand szerk.) Springer Verlag
- DEMPSEY, JUDY (2018): Judy Asks: Is the EU Too Lax on Corruption? Elérhető: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/77468> (Letöltve: 2020. 04. 03.)
- DOLAN, CARL (2018): EU anti-corruption: Less is less Elérhető: <https://transparency.eu/less-anticorruption/> (Letöltve: 2020. 04. 04.)
- EURACTIV (2014): Commission's corruption report gets mixed reviews across EU Elérhető: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-s-corruption-report-gets-mixed-reviews-across-eu/> (Letöltve: 2020. 04. 04.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2011): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A korrupció elleni uniós küzdelem (2011), Brüsszel Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:HU:PDF> (Letöltve: 2020. 04. 01.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2014): A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az Európai Unió antikorrupciós jelentése (2014), Brüsszel Elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibrary/documents/policies-/organized-crime-and-human-trafficking/corrupti-on/docs/acr_2014_hu.pdf (Letöltve: 2020. 04. 03.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2019): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a

Régiók Bizottságának és a Számvevőszéknek - A Bizottság csalás elleni stratégiája: fokozott fellépés az uniós költségvetés védelme érdekében
Elérhető:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0196&from=EN>

(Letöltve: 2020. 04. 04.)

EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA (2019): A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Magyarország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2019. évi konvergenciaprogramját (2019/C 301/17) Elérhető:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(17\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(17)&from=EN)

(Letöltve: 2020. 04. 06.)

HUNTINGTON, SAMUEL P. (1991). The third wave: Democratization in the late twentieth century. Oklahoma University Press, Oklahoma

MASON, PATRYCJA SZAREK. (2010): The European Union's Fight Against Corruption. The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries. Cambridge University Press, New York

MUNGIU-PIPPIDI, ALINA (szerk.) (2013): Controlling Corruption in Europe: The Anticorruption Report, Volume 1 Opladen; Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich.

TASEVA, EMILJA (2012): The New European Commission Anti-Corruption Package: Towards a More Efficient Fight against Corruption? New Journal of European Criminal Law. 3. 344-362. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1177/203228441200300308>

TIMMERMANS, FRANS (2017): Levél az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága elnökének Elérhető: <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/02/20170130-Letter-FVP-LIBE-Chair.pdf> (letöltve: 2020. 04. 07.)