

SZABÓ MÁTÉ

Nem mindig az egyenes út a legrövidebb?

Korrupcióellenes intézmények és eljárások Délkelet-Ázsiában

– az ombudsman szemével¹

Egy régi kínai mondás azt tartja, három év alatt a legbutább hivatalnok is szépen megtollasodik. Nálunk, Magyarországon sem új téma az, hogy erősítsük a korrupció elleni fellépést², de a korrupciós helyzetünk a nemzetközi civil szervezetek felmérései alapján nem javul, regionális összehasonlításban sem igazán jó³. Érdekes összefüggésekre mutat rá egy finn befektetők magyarországi tapasztalatait vizsgáló kriminológiai tanulmány; ők ugyanis a világ egyik „legtisztább” országából érkezve olyan jelenségeket is problematikusnak tartanak, amelyek a közbeszerzések vagy az EU-támogatások elosztásában, pályáztatásánál nekünk már fel se tűnnek⁴. Globális elemzések azt a kérdést is felvetik, hogy a globalizált világban, ahol a deviancia is globalizálódik, abban nem a szervezett bűnözés, a korrupció és az emberkereskedelem válnak-e a fő próbatételekké⁵, amelyekkel a nemzetállamok már nem, csak a globalizálódó és regionalizálódó bűnüldözés veheti fel a versenyt. Nem szabad azonban elfeledkeznünk a bűnmegelőzés funkciójáról, amelyet a globalizált és nemzetállami társadalmi egyenlőtlenségek és deprivációk legalábbis elviselhetővé tétele, valamint a transzparencia és az integritás, a társadalmi

1 Köszönöm a tanulmányúthoz nyújtott segítséget az összes, a beszámolóban is megemlített fogadó intézmény vezetőjének és munkatársaiknak, továbbá az ottani magyar külképviseleti szerveknek és munkatársaiknak, így Hongkong és Makaó területén dr. Paul Kan tiszteletbeli konzulnak és munkatársának, Németh Bélának, Tajvanon pedig Székely Leventének, a Magyar Kereskedelmi Iroda vezetőjének, illetve a budapesti Tajvani Kereskedelmi Iroda munkatársainak. A látogatás 2013. március 4. és 14. között zajlott.

2 Hack Péter: A korrupció elleni fellépés intézményi keretei és a jogalkotási tapasztalatok. Rendészeti Szemle, 2009/11., 24–37. o.; Takács Veronika: A korrupció nyomozása. Belügyi Szemle, 2012/12., 93–118. o.

3 Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011. Nemzeti integritás tanulmány. Transparency International Magyarország, Budapest, 2012; Corruption Risks in the Visegrad Countries. Visegrad Integrity System Study. Visegrad Fund, Budapest, 2012

4 Eva Inzelt: Corruption in Hungary from the Viewpoint of Finnish Investors: an Empirical Study. In: Matti Joutsen (ed.): New Types of Crime. HEUNI, Helsinki, 2012, pp. 74–96.

5 Jay Albanese: Organized Crime and Corruption: the two largest Problems in the World? In: Matti Joutsen (ed.): Uo. 60–66., 13–33. o.

autonómiák, a civil közösségek és globális hálózataik működése segíthet elő, a jogállami elvárásokat teljesítő – nem pedig a titkosság a „nyomozás érdekében” való abszolutizálása révén a kritikai nyilvánosságot megtevesztő és félrevezető manipulációkat elkövető – állami szervekkel való együttműködésük. Jól fejezi ezt ki a Transparency International 2011-es jelentésének címe⁶: „Szabad-Fair-Demokratikus: A korrupció esélytelen”.

Még a szociálliberális kormányok egyik belügyminisztere, *Draskovics Tibor* pártfogolta az úgynevezett közérdekvédelmi hivatal, egy új típusú, a meglévő államszervezeti rendszeren belül új helyet kereső korrupcióellenes országos hatóság felállításának ötletét. Ez azonban vele együtt eltűnt a politika süllyesztőjében⁷.

A probléma azonban velünk maradt, és elbizonytalanítja a Magyarországot manapság annyira egyébként sem preferáló külföldi befektetőket. Újabban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium ez évi törvényjavaslatában ismét felbukkant a téma új feldolgozásban, kiegészülve az alapvető jogok biztosának hivatalával mint a beadványokat fogadó és a megerősített felkészített rendőrséggel és ügyészséggel mint vizsgáló szervvel. Az évek óta újra meg újra megjelenő ötletek vezettek oda, hogy 2013 márciusában végiglátogattam Hongkong, Makaó és Tajvan korrupcióellenes feladatokat ellátó szervezeteit tapasztalatszerzés céljából.

A Kínai Népköztársaság ellenőrzési minisztériumával a változó ombudsmani intézménynek folyamatos kapcsolata van. Ez az 1989 előtt nálunk is ismert, a munkaszervezetre és a közszférára egyaránt kiterjedő „népi ellenőrzést”, a kommunista párt befolyásos, belső fegyelmi szervezetét és az állami szerveket is vizsgáló központi miniszteriális komplexumot egyesíti. Nem csoda, ha néha más és más arcát látva nehéz megérteni működését akár európai, akár magyar szemmel. Mindenesetre a 2013-as vezetőváltásról szóló hírek alapján a Kínában a korrupció elleni fellépés kiemelt politikai feladattá vált, és ott igen szigorú büntetési tételek érvényesülnek, akár a halálbüntetés is⁸.

A többi Kínához tartozó vagy azzal együtt élő, nagyrészt kínai népességű meglátogatott államban sajátos megoldásokat találunk. Ezek minden esetben

⁶ Eric M. Uslaner: *Corruption, Inequality and the Rule of Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009; Rachel Beddow – Michael Sidder (eds.): *Transparency International: The Global Coalition Against Corruption*. Free-Fair-Democratic-Corruption is voted out. TI Annual Report 2011, Berlin, 2012

⁷ A mostani korrupcióellenes törvényjavaslat a Draskovics-féle, az amerikai modellt követő koncepcióval szemben a német modellt követi. T/11657. sz. törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2013. június

⁸ Zhou Zhenije: *The Offence of Corruption in China: Legislation and Practice*. In: Matti Joutsen (ed.): i. m. 96–107. o.

az ázsiai, a társadalom központi és kollektív ellenőrzésében aktív és európai szemmel erős szankciókat fogantatosítani képes szervek, amelyek nem minden esetben kapcsolódnak az emberi jogok érvényesítéséhez, hanem eléggé markánsan bűnüldöző, jogérvényesítő profiljuk van.

Hongkong

A brit hagyományokat és jogi kultúrát a Kína szuverenitásával és ellenőrzésével ötvöző volt brit gyarmaton egyszerre van jelen és egymástól független az ombudsman és a méltán világhírű korrupcióellenes független bizottság (*Independent Commission Against Corruption; ICAC*). 1974-ben alapították, amikor is a Hongkong brit felségterületén regnáló kiemelkedően korrump rendőrfőnök, *Peter Fitzroy Godber* elmenekült a felelősségre vonás elől. (A repülőgép felszállása az intézményt bemutató oktatófilmen fekete-fehér felvételen csodálható meg.) A viharos felháborodás vezetett az akkor még példa nélkül álló intézmény létrehozásához, példáját azóta világszerte és a régióban különös figyelem övezi. A rendőrségi korrupció problémája vezetett ahhoz, hogy a korrupció elleni küzdelmet teljesen kiemelték a rendőrségi szervezethez. A kezdetben brit „ejtőernyős” rendőrökből, nyomozókból és hivatalnokokból álló intézménynek azóta több ezer hongkongi, javarészt kínai nemzetiségű munkatársa van. Hongkong és Makaó egyaránt kapcsolatokat ápol a pekingi ellenőrzési minisztériummal, ezt nem csupán a Kínához tartozás, de a Kínából a speciális státusú területekre irányuló nagymérvű befektetési/pénzmosási tevékenység is indokolja.

Kezdetől fogva három tevékenységi profil különül el itt:

- jogérvényesítés, ellenőrzés, nyomozás, szankciók;
- igen széles megelőzés, ma már az óvodától a felsőoktatásig terjedő spektrumban;
- a különféle helyi közösségekkel (kerületek, városrészek) fenntartott folyamatos „grass roots” kapcsolatok széles hálója a sporttól az önkormányzatig;
- mindez mára igen széles nemzetközi kapcsolatrendszerrel is kiegészült.

Nem maradtak el az eredmények, amelyek a két felhőkarcoló méretű épület és az azokból a terület minden irányában kiterjedő láthatatlan kapcsolati háló szövetének létrehozásával járó jelentős befektetések megtérüléséhez vezetnek. Hongkong a Transparency International szerint ma már Ázsia második „legtisztább” országa. Mindez a bizottság értékelése szerint egyaránt

érvényesül a köz- és a magánszférában. Szingapúrhoz hasonlóan kifizetődik ez a speciális státusú városállamoknak, mert vonzza a külföldi tőkebefektetéseket, a vállalati székhelyeket, amelyek innen intézik a kínai vagy más területeken elhelyezkedő termelő-szolgáltató egységeik pénz- és egyéb ügyeit⁹.

A korrupcióellenes bizottság évente átlagosan nagyjából háromszáz vizsgálatot végez, ezek kb. nyolcvan százaléka zárul sikerrel. A jelenlegi vezető, *Simon Peh Jün-lu*, korábban harminc évet töltött a bevándorlási hivatal különféle posztjain, majd 2008 és 2011 között ő vezette azt.

A büntetőjogi szankció a korrupció esetén a jogtalan előny teljes körű megtérítése, maximum hét év szabadságvesztés, hét év foglalkozástól és vezető állástól való eltiltás és legfeljebb félmillió hongkongi dollár bírság (Hongkong törvényei 201. szakasz). A panaszosok több mint hetven százaléka a személyazonossága vállalásával fordul a hatósághoz, ami mutatja a polgárok nagyfokú bizalmát az intézményben. A megelőzés és a közösségi jelenlét széles területei pedig a téma folyamatos napirenden tartását, az integritás és az átláthatóság környezetét hivatottak megteremteni.

A hongkongi polgárság büszke a „szolgáltató államra/kormányra” (az állam Kína, amely a nemzeti és nemzetközi szuverenitás elismert hordozója, a kormányzat pedig Hongkong polgáraié), öntudatos, a hivatalnoki szervezetet az ő szolgálatára rendelt testületként látja. Ez nyilván nem csupán a korrupcióellenes hatóság, hanem az egész szervezeti rendszer működésének, minőségének az érdeme.

Gazdaságilag pedig: „*Hongkong kedvelt stratégiai belépési kapu Kínába, ma a világ egyik legnagyobb gazdasága és legnagyobb egységes piaca. [...] A hatékony jogi környezet és a piac nagymértékű átláthatósága (transparency) révén Hongkong magasan áll a multinacionális és a kínai gazdasági szervezetek/vállalkozások telephelyeinek preferencialistáján, amely e vonzza a tőkét az egész világból.*”¹⁰ „*Hongkongban a korrupció problémája olyanná vált, amit sok más társadalom boldogan vállalna. [...] az állampolgárokat a korrupcióellenes küzdelem partnereivé nevelték itt.*”¹¹

A hatóság jelentései összességükben viszont nem publikusak, a vizsgálati eljárásokéi sem, csak a befejezett ügyek, azok is csak az általános büntető és szabálysértési kereten belüli hozzáférhetőség szerint nyitottak a nyilvánosság

⁹ Talán valami hasonlóban reménykedtünk mi is a rendszerváltozás körül Közép-Európa vonatkozásában? Csak hogy befektetés nélkül nincsen profit sem – erre több mint húsz év tanított meg minket!

¹⁰ Integrity. The Key to Business Success. ICAC, Hong Kong, 2013, p. 3.

¹¹ Uo. 7. o.

számára. A működés adatai, a költségvetés viszont nyilvános. A teljes jelentés teljesen csak a kormányzat számára hozzáférhető.

Az ombudsmani intézmény¹² teljesen elkülönülten működik, bár sajátos viszonyban vannak most, hiszen a jelenlegi ombudsman, *Alan N. Lai*, korábban hongkongi kereskedelmi, majd pénzügyminiszter, illetve 1999 és 2002 között a korrupcióellenes bizottság vezetője volt.¹³ Az angolszász típusú intézmény presztízse Ázsiában és másutt is nagy, az ombudsmanok világszervezetének (*International Ombudsman Institute; IOI*) ő a kincstárnoka, és ő vezeti az ázsiai ombudsman egyesület titkárságát is. Az intézmény a Kínához csatlakozás előtt, 1989-ben alakult, és 2001-ben még inkább függetlenítették a kormányzattól. Azóta az ombudsman „örkutya” (*watchdog*) funkciója nem csupán a közigazgatás ellenőrzésére, hanem az emberi jogok érvényesítésére is kiterjed. A rendőrséget és a korrupcióellenes hatóságot, na és persze a Kínai Népköztársaság ott állomásozó hadseregét sem vizsgálhatja. Betölti az adatvédelmi biztos funkcióját is. Évente hat-hétezer panaszt vizsgál ki ezen a több mint húszmillió lakosú területen.

Makaó

A játékkaszinóiról ismert, korábban portugál gyarmat, de ma már ismét Kínához tartozó különleges igazgatású területen ugyancsak működik ombudsman, aki egyben ellátja a korrupcióellenes hatóság funkcióját is.

A hatóság jelenlegi vezetőjével és ombudsmannal, *Fong Mang Csunggal*, valamint a kollégáival folytatott beszélgetéskor ő ezt az állapotot egyfajta „kényszerházasságként” jellemezte. A viszonylag kis területen, ahol sok idegen fordul meg, sem pénzügyi, sem pedig szervezeti perspektívát nem láttak az önálló hatóság kialakításában, holott szerinte Szingapúr és Hongkong példája ezt igazolja. Úgy vélte, hogy a megoldás előnyökkel (közös infrastruktúra, költségkímélő, közös menedzsment és vezetés), de lehetséges veszélyekkel és hátrányokkal (önállóság hiánya, közigazgatási és bünydözési profilok külön tartásának követelményei, az ajánlások és a kötelező döntések együttes előfordulása) is jellemezhető. Összességében azonban inkább az előnyök dominálnak, magas az ajánlások elfogadottsága, a beérkező állampolgári pana-

¹² Michael Fram: *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions*. Springer, Heidelberg, 2013, pp. 199–211.

¹³ A Magyarországon igen magasra tett összeférhetlenségi mércék miatt a jelenlegi szabályozás szerint nálunk ő nem is volna ombudsmannak jelölhető.

szok mindkét területen egyaránt elintéződik. De továbbra is vannak kritikák és fenntartások a kettős funkciójú intézménnyel kapcsolatban.

2012-ben a terület parlamentje egyhangúlag fogadta el a korrupcióellenes „organikus törvényt”, amely a korábbi szabályokat módosítva és megerősítve tartja fenn az ombudsmani és a korrupcióellenes kettős funkciót egységes szervezeti keretben. Ez a törvény erősítette a jogszabály-veleményezési és jogérvényesítési arculatot, továbbá szigorította az itt dolgozók fegyelmi előírásait.¹⁴

Új jogi megoldásaik nyomán erősödött az ombudsmani funkció, például határidőket vezettek be a vizsgálatok lefolytatására. Természetesen a korrupció ellenőrzése és felszámolása Makaón deklaráltan nem csupán ennek a szervezetnek a kizárólagos feladata, együttműködik az összes speciális kormányzati és a kínai népköztársaságbeli és a nemzetközi szervezetekkel egyaránt. (A globális gazdasági-pénzügyi szerepkör miatt utóbbi funkció nagyon hangsúlyos mindhárom meglátogatott speciális területen és Szingapúrban is.) Kiemelt területek Makaón a korrupció ellenőrzésekor

- a közmunkák és támogatások;
- a társadalombiztosítási alapokkal kapcsolatos gazdasági-pénzügyi tevékenységek;
- az otthonteremtés és lakáspolitikák;
- a közbeszerzések;
- a hivatali felülvizsgálati eljárások¹⁵.

Az ombudsman mindkét funkciójában éves jelentést készít a helyi kormánzatnak, amelyből jelenleg a 2011-es áll rendelkezésre. E szerint abban az évben 916 esetből 575-öt vizsgáltak ki, ebből 112 büntetőügy, közülük 64 került az ügyészséghez vádemelési javaslattal, 463 pedig közigazgatási visszászállás volt. A korrupciós ágazatban a 398 jelentésből 262-vel foglalkoztak tovább, és az előző évi hátralékkal együtt 311 büntetőügyben jártak el. 45 korrupciós ügy keletkezett a magánszektorban, e tekintetben két éve van hatáskörük.

Az új jogszabály egyébként nemcsak a rossz közigazgatási döntések elleni fellépést, hanem az alapjogok érvényesítése érdekében való proaktív mun-

¹⁴ Személyes beszélgetés során derült ki például, hogy a munkatársak nem látogathatják a kaszinókat – kivéve a kínai új év három ünnepnapját!

¹⁵ CCAC Bulletin, No. 5. 2012 August. Egyébként hasonló az ügyek összetétele a tajvani korrupcióellenes hatóság elemzése szerint is, de ott még kiemelt területként nevezték meg a bevándorlási hivatalok tevékenységét is.

kát is előírja az ombudsmannak. A bejelentések esetén hatvan százalékban vállalták arcukat a panaszosok, és ez a beszámoló szerzői szerint az intézmény iránti erősödő bizalmat mutatja. Egy a kiadványban említett, a korrupciós veszélyforrásokkal kapcsolatos, Ázsiát elemző nemzetközi tanulmány a hatodik „legtisztább” országgént említi Makaót, vagyis elég jó helyen áll a régióban. A tanulmány Makaó esetében határozott javulást állapít meg az előző évekhez képest. Így tehát a hatóság joggal tekinthet önmagára mint a korrupció elleni fellépés hatékonyságát elősegítő intézményre a megfelelő új, az elmúlt néhány évben meg- vagy újraalkotott jogszabályi háttér alapján.

A folyamatos fejlesztés nyomán a hatósághoz került a teljes kormányzati apparátus vagyonyilatkozati rendszere is. Az összeférhetetlen tevékenységekről és jövedelmekről a közhivatalnokok vonatkozásában világos és a hatóság által következetesen érvényesített jogszabályi háttér áll fenn. Hongkonghoz hasonlóan az áttekinthető közösségi szervezetre felépülő speciális területen tréningek, találkozók, díjak, versenyek stb. eszközeivel oktató-nevelő és az állampolgári részvételt erősítő közösségi munkát is folytatnak, ilyen például az „integritási hét” megszervezése az iskolákban.

Makaó sem Ázsiában, sem a világon nem tartozik a legtöbbet emlegetett példák közé a korrupció elleni fellépésben. A korrekt írásos és a rövid személyes tájékozódás nyomán úgy vélem, hogy a hatóság működése sikeres és hatékony. Nyilván Hongkong és Szingapúr a példakép, de a terület és a lakosság mérete miatt itt – kompromisszumos megoldásként – elfogadják az évek óta működő közös szervezetben ellátott kettős funkciót: az ombudsman és a korrupció elleni hatóság ugyanazon szervezeti egységen belüli specializációját.

Tajvan

Tajvan és Kína viszonya más, mint Hongkong és Makaó esetében, amelyek mára már a Kínai Népköztársaság speciális státusú területei. Kína az „egyetlen Kína” elve alapján lép fel a külpolitikában és a nemzetközi szervezetekben, Tajvan pedig igyekszik fenntartani önállóságát Kínával szemben¹⁶, ez az ombudsmanok nemzetközi szervezetében eddig sikeres volt, Kína annak egyelőre még nem is a tagja. Az Ázsiai Ombudsmanszövetségben (*Asian Om-*

¹⁶ A Kína–Tajvan-viszonyról lásd Jordán Gyula: Kína története. Aula Kiadó, Budapest, 1999; Jordán Gyula – Tálás Barna: Kína a modernizáció útján a 19–20. században. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005; Jordán Gyula: Tajvan története. Kossuth Kiadó, Budapest, 2005; Jordán Gyula: „Az ég magas a császár messze van”. Igazságszolgáltatás, jog és politika Kínában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2008

budsman Association; AOA) viszont Kína az alapító tag, Tajvannak nem lehet önálló tagsága. A nemzetközi szervezetekben tehát hol a Kínai Népköztársaság ellenőrzési minisztériumának, hol pedig a Kínai Köztársaság (Tajvan) kollektív ombudsmani intézményének, a *Control Yuan*nak a képviselőivel találkozhatunk. Makaó és Hongkong viszont mindkét szervezetben egyaránt jelen lehet, Makaó ombudsmanja pedig a korrupcióellenes profil miatt a nemzetközi korrupció elleni hálózatoknak is tagja.

Tajvanon a politikai korrupció igen „népszerű” téma: hiszen az előző államelnök épp emiatt hosszú szabadságvesztés-büntetését tölti¹⁷. Utódja pedig a korrupcióellenes küzdelmet állította a politika homlokterébe, új korrupcióellenes intézményt hozott létre (éppen ottjártunkkor volt vezetőváltás, mi az új vezető első munkanapjára toppantunk be). A korrupciót üldöző másik, korábban is létező, az igazságügyi minisztérium felügyelete alatt működő szervezet előző vezetője ellen pedig ugyancsak büntetőeljárás folyik, az államelnök bűncselekményeinek homályban maradása miatti mulasztások felderítésének elhanyagolása miatt.

A korrupció elleni rigorózus fellépés azonban így sem könnyű, hiszen ottjártunkkor éppen az új elnök titkárságának nagy hatalmú vezetője került vád alá politikai korrupció miatt. Az új érárt a napfény-törvények (*Sunshine Law*) voltak hivatottak bevezetni. Ezek az új szabályok és eljárások hivatottak előmozdítani az addig „sötét sarkok”: a pártfinanszírozás, a helyi szavazatok vásárlása és a kölcsönös előnyök helyi és központi cseréjének rendszerei és a nem a hivatalos szakmai vizsgákon alapuló, hanem informális előnyökkel elért hivatali előmenetek elleni hatékonyabb fellépést. Ezt hangsúlyozza az erős és határozott elnöki politika és talán – erről még nehéz igazi képet alkotni – a két konkuráló, a régi és az új korrupcióellenes szervezet hatékonyabb működése is. Az ott töltött rövid időben sikerült mindkét szervezethez ellátogatni, sőt még a tudományos (kutatók) és a civil szféra (a Transparency International helyi vezetése) képviselőivel is találkoztunk. Így széles, ám csupán felületi áttekintésünk van a korrupció elleni szervezetek és eljárások kétségtelenül átmeneti és ellentmondásos helyzetéről a szigetországban.

Ellenőrző hatalom

A magyarra tulajdonképpen nehezen vagy nem is igen fordítható szervezet koncepciója *Szun Jat-Szen* államszervezeti elképzeléseiből származik. A

¹⁷ 2013-ban öngyilkosságot kísérelt meg a börtönben!

nagy kínai forradalmár úgy vélte, hogy a Montesquieu-féle nyugati típusú, a parlament–kormányzat–bíráskodás triumvirátusán alapuló hatalommegosztási és egyensúlyi koncepciót – a sajátos kínai adottságok és hagyományok alapján – további két funkcióval kellene kiegészíteni. Ez a vizsgáztató hatalom (*Examination Yuan*), amely a régi konfuciánus mintára, de teljesen új tartalommal tudásalapra helyezi az államszervezet hierarchiáját és előléptetési rendszerét. Az ellenőrző hatalom (*Control Yuan*) pedig az összes államhatalmi ágat ellenőrzi, a szabálytalanságokat szankcionálja, a hiányosságokat korigálja ajánlásaival.

A sajátos államszervezeti megoldást az utóbbi években egy nyugat-európai típusú ombudsmani hatáskör irányába fejlesztik tovább¹⁸. Igen érdekes és sokszínű hatásköre egészének szemléltetésére e helyütt nincs mód, most csupán az államszervezet ellenőrzése során a korrupció elleni fellépésének lehetőségével foglalkozunk.

A kiterjedt hatáskörű, 28 tagú, elnök (*Csien-sien Vang*) és az alelnökök vezette testület tagjait 2008-ban választották meg. Előzőleg a volt államelnök évekig nem szervezte meg az új testület megválasztását. A szervezet folyamatos működésének helyreállítása is így tulajdonképpen bizonyos mértékig a fokozott ellenőrzés újjászervezésének politikájába illeszkedik. Magában foglal egy számvevőszék típusú elkülönült szervezeti egységet, amely egyebek között az összes állami tisztviselő vagyonynyilatkozatait kezeli. A főként panaszra eljáró szervezet 2008 óta 62 korrupciós ügyben folytatott vizsgálatot és alkalmazott jelentős pénzügyi szankciókat is. A vizsgált esetek főképp az igazságszolgáltatás, a pénzügy és a belügy területein keletkeznek. A korrupció elleni profil nem kizárólagos, hanem egyike a sokféle ellenőrzési irányoknak, tehát az „ellenőrző hatalmat” nem is igazán tekintik korrupció elleni szervezetnek, sokkal inkább általános állami és állampénzügyi ellenőrző szervnek, amely ha korrupciós ügyekkel találkozik, maga is kivizsgálhatja őket, vagy kezdeményezi a rendőrségnél, az ügyészségnél és a két, az igazságügyi minisztérium égisze alatt, egymástól elkülönülten működő korrupció elleni szervezetnél. Talán az benne az egyedi, hogy mindezeket az ellenőrző szerveket is vizsgálhatja, lévén hogy az „öthatalmi” rendszer egyik sajátos ágazata, amelyben több, Európában elkülönülten jelentkező ellenőrző funkció (második kamara, ombudsman, számvevőszék, ügyészség, országgyűlés,

¹⁸ Control Yuan. Republic of China. CY, Taiwan, 2011; A Brief Report on the Work of the Control Yuan. Republic of China, Taiwan, 2011; Ger Yeong Kuan: Institutional Design and Development in the Republic of China. Maryland Series in Contemporary Asian Studies, no. 4, 2011; Michael Fram: i. m. 257–273. o.

bírói igazgatás, de még a hivatalnoki vizsgák feletti felügyelet is stb.) létezik együtt. A napfény-törvények jelentős feladatokat és hatásköröket állapítanak meg az „ellenőrző hatalom” számára, főként a politikai korrupció (politikai adományok, lobbitevékenység, magán- és közérdekeltségek összefonódásai stb.) vizsgálata és felelősségre vonásuk témakörében.

A korrupcióellenes ügynökség

Az ügynökség (*Agency Against Corruption; AAC*) a tajvani igazságügyi minisztérium új, 2011-ben létrehozott korrupcióellenes szervezete¹⁹. Megalapításának indoka a témában működő szervezetek, etikai bizottságok, ügyészek és a korábban már létező igazságügyi szerv, a vizsgálóiroda (*Bureau of Investigation*) együttműködésének kialakítása. Filozófiája hasonló, mint a Hongkongban korábban létrehozott szervezetnek: „*Az integritás szintje az ország versenyképességének tükörképe, a korrupció megelőzése univerzális érték a világban.*” Egyszerre kíván a köz- és az üzleti szféra korrupciójával foglalkozni. Három feladata: a korrupciós jelenségek kezelése (jogérvényesítés); az okok felszámolása (megelőzés); a korrupciót elfogadó, támogató környezet átalakítása (nevelés).

A kormányzat alkalmazottai a *Négy Ne (Four Nots)* program/kampány keretében *ne* akarjanak korruptakká válni; *ne* kényszerüljenek a korrupcióra; *ne* lehessenek korruptak; és *ne* vágyjanak a korrupcióra. A három funkciót mind központi, mind helyi szervek támogatják. A jelentős létszám (kb. háromezer fő) úgy állt elő nagyon gyorsan, hogy egy minden hivatali egységen belül már korábban létező úgynevezett etikai bizottsági hálózat (*civil service ethics officials*) teljes tagságát az új ügynökség munkatársaiként veszik számba. Az új hivatalnoki szervezet elsődlegesen a központi, amely nagyjából 240 főt jelent.

A kiterjedt helyi hálózatot a központból kirendelt ügynökök (*prosecutors*) ellenőrzik és irányítják. Jelentős lépéseket tettek a névtelenül is könnyen elérhető bejelentési infrastruktúra kialakítására (website, 24 órás ingyenes telefonvonal). A látogatások alatt az a benyomás alakult ki bennem, hogy a már létező szervezetek vezetői és a kutatók egy része is úgy véli: a korábban meglévő szervezetekhez kellett volna megnövekedett forrásokat rendelni, így az „ellenőrző hatalom” és a vizsgálóiroda hatékonyabban lett volna képes ellát-

¹⁹ Agency Against Corruption. Building a Clean Taiwan. Ministry of Justice, Republic of China. Taipei City, Taiwan, 2013

ni a megnövekedett feladatokat, és egyelőre kérdéses, hogy az új szervezet jobban és hatékonyabban végzi-e a ráháruló feladatot.

A vizsgálóiroda (igazságügyi minisztérium)

Az igazságügyi minisztérium vizsgálóirodája (*Investigation Bureau*) – ez Tajvan FBI-a, mondta az egyik munkatárs. Szervezett bűnözés itthon és külföldön, terrorizmus, kínai diverzánsok és kémkedés itthon és külföldön – mindez civil ruhás, fegyveres szervezetben, amelynek szerepe van a korrupcióellenes küzdelemben is. 1956 óta van elkülönült korrupcióellenes szervezeti egysége, amely éves jelentést ad ki a tevékenységéről²⁰. Az elsődleges feladata a jogérvényesítés, továbbá a megelőzés és az oktatás, a köz- és a magánszektor vizsgálata központi és helyi szervekben – akár az új szervezetnek, az előbb bemutatott ügynökségnek, amely 2011 óta párhuzamosan működik. 2011-ben az iroda nagyjából 850 esetben vizsgálódott, ebből 220 politikai befolyásolás, a többi üzleti korrupciós ügy. Előkelő helyen állnak a közmunkával, a közbeszerzéssel kapcsolatos és a rendőri ügyek (szóban az idegenrendészet került a harmadik helyre)²¹. Igen részletes statisztikák írják le az évkönyvben az ügýtípusokat, az elkövetőket, az elkövetések módozatait és a hatósági reakciók típusait ezekben az ügyekben.

Tajvanon a politikai akarat a korrupció rendszerének felszámolására, a párhuzamos szervezetektől a tematikus propagandabélyegegig és az iskolai gyerekjátékokig megmutatkozik, valamint az ismétlődő erőfeszítések a hatósági intézkedések hatékonyságának növelésére. Együttműködnek a hatóságok a Transparency International helyi szervezetével, amely segít mérni, feltárni és felszámolni a korrupciót. A globális gazdaság és a térségben éleződő politikai versengés logikája alapján a tajvani törekvéseket mind regionális, mind globális irányultság jellemzi, és igyekeznek a korrupció elleni fellépést a sziget társadalmának javítását célzó társadalmi-gazdasági folyamatokba beágyazni.

Összegzés

Összefoglalásképpen azt állapíthatjuk meg, hogy a meglátogatott országokban az ombudsmani és a korrupcióellenes intézmények viszonyrendszere

²⁰ Anti-Corruption Yearbook 2011. Investigation Bureau, Ministry of Justice, Taiwan, 2012

²¹ Uo. 152–153. o.

sokarcú. A korrupcióellenes jogérvényesítéshez szükséges nyomozati jogkörök, tapasztalat, vizsgálati technikák és adatvédelmi feltételek nem mindenben egyeztethetők össze a pártatlan és független jogvédelmi rendszer követelményeivel, az ombudsmani típusú intézmények logikájával. A párhuzamosságok elkerülése fontos, és amennyiben központi, elkülönült korrupció elleni szervezet felállítására kerül sor, annak a jogi háttere, infrastruktúrája, személyi erőforrásai, viszonya a már létező szervezetekhez, adatvédelmi keretei – a titkosság és egyúttal a nyitottság, a transzparencia egyszerre fennálló és ellentmondó követelményei között – mind a jogszabályi, mind a szervezeti-működési vonatkozásban tisztázandók.

Mindenképp követendő a megelőzés, jogérvényesítés, oktatás-nevelés hármas funkciója, átgondolandó a központi és a helyi szervek és területek viszonya, a politikai és a gazdasági korrupció együttes kezelésének feltételei. Végül, de nem utolsósorban: a jogállami garanciarendszer, hiszen az olyan korrupcióellenes szervezetek, amelyek egyszerre mindenütt jelenvaló szuperhatóságok, felülvizsgálati lehetőségek és civil kontroll nélkül nem élvezhetik a lakosságnak, a társadalomnak a korrupció problémájának kezeléséhez elengedhetetlenül fontos magas fokú bizalmát. Ehhez nyilvános „jó gyakorlatra”, átlátható szervezetre és jogszabályi keretekre van szükség, ez még az olyan, a korrupciót eleve adott társadalmi sajátosságként kezelő kultúrákban is látványos fejlődést produkálhat, amilyenek például a „mandarin” típusú bürokráciával jellemezhető kínai múltban gyökereznek.