

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Burai Petra

FACING AND OVERCOMING
THE LIMITATIONS OF
ANTI-CORRUPTION LEGISLATION

A KORRUPCIÓ ELLENI JOGSZABÁLYOK KORLÁTAI
ÉS EZEK LEKÜZDÉSE

Doktori disszertáció

Tézisgyűjtemény

Témavezető:

Dr. Hack Péter
Tanszékvezető, habilitált egyetemi docens



Budapest, 2016

I. A KUTATÁS CÉLJAI

Miközben a korrupció elleni jogszabályok száma és tárgya mind nemzetközi, mind pedig nemzeti szinten folyamatosan növekszik, ezen jogszabályok végrehajtása terén jelentős hiányosságok tapasztalhatók. A korrupcióval szembeni fellépés távolról sem tekinthető egységesnek, még a deklaráltan közös alapelvek mentén dolgozó nemzetközi intézmények keretrendszerében sem. Kutatási eredmények igazolják, hogy a korrupció elleni politikák megvalósítása terén nemzeti szinten sokszor határozott ellenállás tapasztalható,¹ illetve a már elfogadott jogszabályokat is gyakran figyelmen kívül hagyják vagy megsértik. Ugyanakkor figyelemreméltó, hogy a jogszabályok hiánya sem feltétlenül vezet a korrupciós cselekmények széleskörű elterjedéséhez.² A jogalanyok saját maguk határoznak arról, hogy a formálisan meghozott jogszabályoknak megfelelően járnak-e el, kétségbe vonják, kikerülnek vagy tudatosan figyelmen kívül hagyják azokat, döntéseik pedig erősen függenek attól a társadalmi közegetől, amelyben meghozzák őket. A különböző társadalmi csoportok szintén „kitermelik” a saját normáikat, amelyek csupán a saját tagjaikra vonatkozóan értelmezhetők, és sok esetben ellentétbe kerülhetnek a nemzetközi és a nemzeti jogszabályi előírásokkal. Ideális esetben a párhuzamosan érvényesülő normák sokasága, vagyis a jogi vagy normatív pluralizmus mellett egyéni vagy közösségi erőfeszítéssel a jogszabályok érvényesülése érdekében olyan kompromisszum jön létre, amelynek a segítségével áthidalható a jogszabályok és a társadalom közötti távolság.

Amennyiben viszont nem jön létre ilyen társadalmi kompromisszum, a disszertáció alapvető hipotézise szerint az egyéni érdekek és döntések, viselkedés és szokások kerülnek előtérbe, így akadályozva az elfogadott jogszabályok végrehajtását. A jog és a jogalanyok közötti szakadék ráadásul még ennél is szélesebbre nyílna, ha a hatalmon lévő elit figyelmen kívül hagyja a társadalom alsóbb rétegeit, mivel ezek a

¹ ‘The Marketplace of Ideas for Policy Change: Who Do Developing World Leaders Listen to and Why?’ (Executive Summary) AidData, The Institute for the Theory and Practice of International Relations (2015)

http://aiddata.org/sites/default/files/marketplaceofideas_executivesummary.pdf 13. o. (Utolsó megtekintés: 2016. január 26.)

² ‘The Money, Politics, and Transparency Campaign Finance Indicators: Assessing Regulation and Practice in 54 Countries across the World in 2014’ (2014) Global Integrity.

<https://www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2015/07/MPT-CFI-2014-Key-Findings.pdf> 10. o. (Utolsó megtekintés: 2016. január 26.)

csoportok ennek következtében elhatárolódhatnak azoktól a jogszabályoktól, amelyeket az elit hozott.³ A korrupció elleni jogszabályok esetében a kormányzati és állampolgári elkötelezettség hiánya, a közös meggyőződés, hogy minden ilyen rendelkezés csupán más országok nyomásgyakorlásának az eredménye, a mélyen gyökerező, ezért domináns társadalmi hagyományok, az újonnan keletkező közerkölcsi felfogások, valamint a radikális társadalmi változások jelentősen korlátozhatják a hatékonyságot. Magyarország különleges példa a korrupció elleni jogszabályok korlátaira, hiszen az ország összesen majdnem 450 évig élt idegen megszállás és befolyás, illetve elnyomó politikai rendszerek alatt, így számos alkalommal ment át társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális változásokon fennállásának több mint ezer éve során. A disszertáció lehetőséget biztosít a korrupció elméleti és gyakorlati megértéséhez a nemzetközi és a nemzeti jogrendszerek mellett a magyar társadalom tekintetében is.

A disszertáció az alábbi *kutatási kérdések* megválaszolásával tárja fel és vizsgálja a korrupció elleni jogszabályok személyes, társadalmi, jogi és gazdasági korlátait:

- (1) *Vannak-e korlátai a korrupció elleni jogszabályoknak, és ha igen, mely okok miatt hiányzik a jog ahhoz szükséges képessége, hogy működő keretet biztosítson a korrupció szabályozásához?*
- (2) *Ha a korrupció – ahogyan széles körben hangsúlyozzák – az államok demokratikus működését és az emberi jogok érvényesülését veszélyezteti, a korrupció elleni jogszabályok (gyenge) érvényesülése hogyan befolyásolja az emberi jogok és a demokratikus alapelvek védelmét?⁴*
- (3) *Magyarországot helyezve a kutatás fókuszába, hogyan viszonyult a magyar jogrendszer és társadalom a korrupció elleni törvények korlátaihoz a történelmi, jogi és társadalmi változások során?*

³ Tárkány-Szücs Ernő (1981) Magyar jogi népszokások. Gondolat, Budapest. 820. o.

⁴ Az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció elleni Egyezményének (továbbiakban: UNCAC) Preambuluma szerint "a korrupció 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) *Hogyan tapasztalják meg az egyes személyek a korrupciót és a korrupció elleni jogszabályokat a hétköznapi életükben, a folyamatosan változásban lévő társadalmi valóságban, illetve hogyan reagálnak ezekre az idő múlásával?*

(5) *Milyen lépéseket kellene tennie a jogrendszernek, és különösen az államnak a saját korlátaival kapcsolatban?*

A disszertáció első részében (*Part I*) bemutatom a korrupció elleni jogszabályok elméleti korlátait, amelyek a rendkívül szerteágazó korrupciós definíciók ellentmondásosságából erednek. Részletesen elemzem, hogy a különböző társadalmi standardok, erkölcsi normák és értékek miképpen szorítják háttérbe és jelentéktelenítik el a korrupció elleni jogszabályokat, illetve a hatalmi viszonyok és szereplők hogyan befolyásolják ezen jogi normák érvényesülését, valamint áttekintem azoknak az érveknek a relevanciáját, amelyek a korrupció lehetséges gazdasági és társadalmi előnyeit hangsúlyozzák. Egészen napjainkig a korrupció káros következményeit leginkább a gazdasági károk tekintetében határozták meg, és döntően büntetőjogi keretek között szankcionálták. Ezért a korrupció manapság körvonalazódó emberi jogi megközelítése „*a nemzetközi jog humanizálódásának*” is tekinthető, hiszen a károk tekintetében immáron az emberek kerülnek a középpontba, miközben új jogi utak és érvek válnak hangsúlyossá *a nemzetközi korrupció elleni jogi normák korlátaival leküzdése érdekében*.⁵

A disszertáció második részében (*Part II*) kifejtem, hogy a korrupció elleni és az emberi jogok védelmét szolgáló rendelkezések hogyan kapcsolódnak össze a nemzetközi jog égisze alatt, a nemzetközi emberi jogi bíróságok ítélezési gyakorlatában, valamint a tudományos élet szereplőinek gyakran meglehetősen előremutató javaslatai alapján. Annak érdekében, hogy megfelelően bemutassam, hogy egy nemzeti jogrendszer miképpen alkot meg és fogad el korrupció elleni jogszabályokat a társadalmi és jogszokások, történelmi változások és – mindenekelőtt – a jogalkotók, illetve a politikai elit hatalmi viszonyainak befolyása alatt, a disszertáció harmadik részében (*Part III*) áttekintem, hogy a korrupcióról és a vonatkozó jogszabályokról való vélekedés hogyan változott a magyar állam modern

⁵ Jan Wouters, Cedric Ryngaert and Ann Sofie Cloots, *The International Legal Framework against Corruption: Achievements and Challenges*. *Melbourne Journal of International Law* 14, 205 (2013) 1-76. o., 66. o.

kori történelme során. A disszertáció negyedik részében (*Part IV*) idős magyar embereknek az életük során az oktatási és az egészségügyi rendszerben szerzett személyes élményei, illetve a jogszabályokkal és az állammal szemben tanúsított hozzáállásuk alapján vizsgálom meg a *korrupció és a jog antropológiai sajátosságait*.

II. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

A korrupció meghatározásával kapcsolatban nem létezik egyszerű megoldás.⁶ A különböző tudományok egy egységes definíció helyett inkább a különböző gazdasági, politikai, szociológiai és kulturális sajátosságokat, elemeket, paradigmákat és a korrupcióban rejlő ellentmondásokat hangsúlyozzák. A gyakorlatban leginkább a Világbank meghatározását használják: *“a közhatalmi pozícióval való visszaélés magánhaszon szerzése érdekében”*.⁷ A Világbank definíciója meglehetősen lényegre törő és viszonylag könnyen alkalmazható a közszektorban elkövetett cselekmények széles körére. Ugyanakkor, amíg a Világbank definíciójának az erőssége éppen az egyszerűségében rejlik, a korrupció számos fontos aspektusát figyelmen kívül hagyja, beleértve az üzleti szektorban elkövetett korrupciós cselekményeket is. A disszertációban, különösen az empirikus rész során, én is tudatosan a jelenség lehető legszélesebb meghatározását használom: *a ráruházott hatalommal, jog- és munkakörrel, hivatallal, hatáskörrel való visszaélés magánhaszon megszerzése érdekében, amely pénzübeli és természetbeni előnyt egyaránt jelenthet a tranzakcióban résztvevő felek számára*. Egyidejűleg a disszertációban következetesen hangsúlyozom, hogy a korrupció meghatározása tekintetében jelentős eltérések lehetnek a jogalkotók szándékai, a kutatók által javasolt definíciók, valamint az egyes emberek hétköznapi tapasztalatai között.

Annak érdekében, hogy a disszertáció átfogó módon és kellő részletességgel járuljon hozzá a korrupció elleni jogszabályok korlátainak megértéséhez, a jogelemzés klasszikus módszertanát a jogi antropológia által kínált konceptuális keretekkel

⁶ Az UNCAC például, annak ellenére, hogy a legalapvetőbb nemzetközi jogforrás a témával kapcsolatban, nem fogalmaz meg konkrét korrupció-definíciót.

⁷ A szerző fordítása. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm> (Utoljára megtekintve: 2016. január 26.)

ötvöztem. A jogszabályok és a kapcsolódó dokumentumok, tudományos művek bemutatásával részletes útmutatás rajzolódik ki arról, hogy a nemzetközi és magyar normák alapján a társadalomnak és tagjainak hogyan *kellene* viselkednie a korrupcióval kapcsolatban. Ugyanakkor a jogtudósokkal és gyakorlati szakemberekkel ellentétben az antropológia tudománya és annak művelői „*nem veszik sem a jogot, sem pedig annak természetét adottnak*”, mivel ők „*mindig az elemzés kategóriáinak megkérdőjelezésére törekszenek*”, mégpedig azért, „*hogy bemutassák, az [elemzés] alanyainak tetteit és véleményét a jogról, mint jelenségről*”.⁸ Ezért a szocio-antropológiai tudományokból nyerhető inspiráció révén a disszertáció alaposabb betekintést nyújt a jogszabályok *mesterséges konstrukcióját* befolyásoló társadalmi tények, szokások, illetve az egyének viselkedésének mintáival kapcsolatban.⁹ Mivel a lehető legátfogóbb képet szerettem volna felvázolni, a disszertáció jogi és nem jogi forrásokra egyaránt támaszkodik. Bemutatja és elemzi a vonatkozó nemzetközi és magyar jogszabályokat, bírósági döntéseket, több ország és nemzetközi törvényszék esetjogát, közigazgatási döntéseket és dokumentumokat, számos felmérés és más szociológiai, illetve antropológiai kutatás eredményeit, *think tank* és civil szervezetek jelentéseit, valamint média-forrásokat.

A jogi elemzés eredményeinek empirikus adatokkal való gazdagítása érdekében félig strukturált interjúkat készítettem idős magyar emberekkel, élettapasztalataikat pedig a jogi antropológia koncepcionális keretének segítségével dolgoztam fel. A tíz mélyinterjút, amelyeknek a célja az életutak és a korrupcióval kapcsolatos emlékek felidézése volt, a legalább hetvenedik életévüket betöltött válaszadókkal, előre meghatározott, többnyire életrajzi kérdéseket tartalmazó kérdőív alapján, 2014 szeptembere és 2015 augusztusa között rögzítettem. Az időbeliséget illetően a disszertáció Magyarországgal kapcsolatos részeiben szándékosan alkalmaztam a történeti megközelítést, mivel a jogszabályok politikai, kulturális és gazdasági változások által folyamatosan befolyásolt társadalmi közege kizárólag így volt megfelelően ábrázolható.

⁸ A szerző fordítása. Fernanda Pirie (2013) *The Anthropology of Law*. Oxford University Press, Oxford. 4. o.

⁹ James M. Donovan and H. Edwin Anderson (2003) *Anthropology & Law*. Berghahn, New York. 32. o.

III. A DISSZERTÁCIÓ FŐ MEGÁLLAPÍTÁSAI

Vannak-e korlátai a korrupció elleni jogszabályoknak, és ha igen, mely okok miatt hiányzik a jog ahhoz szükséges képessége, hogy működő keretet biztosítson a korrupció szabályozásához?

- A korrupció elleni jogszabályok vizsgálata nemzetközi, nemzeti és az egyének szintjén a végrehajtás számos akadályára és korlátjára világított rá. A korrupció jogi meghatározása és az egyes ellenintézkedések folyamatosan változnak és fejlődnek.
- A jogpozitivizmust és a természetjogi felfogást követő jogtudósok egyaránt elismerték a társadalmi normák és a vallások befolyását a jogszabályokra, bár a hatás mértékéről eltérően vélekedtek. A joggyakorlat, valamint a szociológiai és antropológiai kutatások rámutattak, hogy még a körültekintően előkészített korrupció elleni politikák (*policy*) és jogszabályok sem hatékonyak, vagy éppen károsak, ha a már fennálló normatív pluralizmus fel- és elismerése helyett a döntéshozók figyelmen kívül hagyják a társadalmi valóságot. Míg a nem működő jogszabályok csupán érintetlenül hagyják a korrupció szintjét és a társadalmi rendet, a hátsó, az eleve korrupciós szándékkal megalkotott rendelkezések (*state capture*) a jogrendszer és az állam működését egyaránt rombolják.
- Miközben számos információ áll rendelkezésre a korrupció elleni jogszabályok előkészítéséről és elfogadásáról, a megvalósításukkal kapcsolatban számottevően kisebb a tudományos és politikai érdeklődés.
- A társadalmi normák és szokások, a hatalmi viszonyok, valamint a korrupcióból származó gazdasági előnyökkel kapcsolatos paradoxonok kölcsönösen határozzák meg az egyes korrupció elleni jogszabályok sikerét vagy sikertelenségét.

A korrupció elleni jogszabályok (gyenge) érvényesülése hogyan befolyásolja az emberi jogok és a demokratikus alapelvek védelmét?

- Bár az olyan alapvető korrupció elleni alapelvek, mint az átláthatóság, számonkérhetőség és a jogállamiság az emberi jogi diskurzus keretében ritkán merülnek fel, a korrupció szintje bizonyíthatóan befolyásolja az egyes országok demokratikus működését és az emberi jogok védelmének mértékét.
- Számos esetben a korrupció elleni és az emberi jogi rendelkezések szoros összefüggésben állnak a büntetlenség (*impunity*), a hatalommal való visszaélés és diszkrimináció elleni fellépés tekintetében. Együttesen világítanak rá az egyes sérülékeny csoportok, így a nők, gyermekek és a társadalom peremén élők hátrányos helyzetére.
- Az emberi jogi és a korrupció elleni intézkedések közös értelmezésének legitimként való elfogadása országokon átívelő folyamat. A nemzetközi szervezetek, így az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága fokozatosan engednek teret a korrupció elleni érvek és rendelkezések érvényesítésének. A nemzetközi emberi jogi esetjognak nemzeti jogrendszerekbe történő transzformációja lehetővé teszi, hogy a közös alapokon nyugvó elvek és normák a nemzeti jogszabályokba, bírósági gyakorlatba és a döntés-előkészítésbe is utat találjanak.
- Ugyanakkor az emberi jogi és a korrupció elleni intézkedések összekapcsolása mind a társadalmi, mind pedig a jogi diskurzusban egy meglehetősen új jelenség, ezért a normativitás gyengülésére vonatkozó kockázatok és az emberi jogok számának túlzott növekedése tekintetében ennek megfelelő óvatossággal kell kezelni. Amennyiben az emberi jogok védelmének a korrupció elleni jogszabályokhoz való kapcsolása csupán egy felülről lefelé irányuló intézkedés, amihez nem társul megfelelő társadalmi reciprocitás, bármely rendelkezés ellentétbe kerülhet a társadalmi szokásokkal, így jelentős ellenállással nézhet szembe.

Hogyan viszonyult a magyar jogrendszer és társadalom a korrupció elleni törvények korlátaival a történelmi, jogi és társadalmi változások során?

- A magyar jogszabályok története megmutatta, hogy a korrupció elleni jogszabályok „erejét” döntően befolyásolja az államba és annak legitimitásába vetett általános hit (vagy annak hiánya), a kormány és a döntéshozók tényleges politikai vagy gazdasági érdekei.
- Magyarországon a korrupció elleni intézkedésekkel kapcsolatban mindig az állam volt a legfontosabb szereplő. Ezzel párhuzamosan az ebből a monopól helyzetből fakadó kizárólagos és diszkrecionális helyzet általános társadalmi elvárásba fordult át. A polgárok immáron az államtól követelik, hogy vezető szerepet vállaljon a korrupció elleni fellépésben, miközben ők, többségében meglehetősen passzív módon, a jogszabályoktól várják, hogy hatást gyakoroljanak az életükre és megélhetésükre.
- A kliensrendszer mélyen gyökerező hagyományai, a részben patriotizmuson alapuló bizalmatlanság az állami bürokráciával kapcsolatban (legyen az külföldi vagy magyar), valamint a kapcsolati hálózatokba és az ebből eredő hatalomba vetett bizalom erősebben érvényesül, mint a jogszabályok. Amint azt a szocialista rendszer tapasztalatai is bizonyították, ez a folyamat nem feltétlenül vezet anómiához, de a társadalomban másodlagos tranzakciók láncolata alakul ki. Ugyanakkor a történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen párhuzamos normatív és gazdasági rendszerek hosszútávon nem fenntarthatók.
- A XX. század második felétől a nemzetközi szervezetek egyre fontosabb szerepet játszottak a korrupció elleni jogszabályok megalkotásában. Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz, illetve a korrupció elleni nemzetközi egyezmények elfogadása számos, a nemzetközi közösség elvárásaihoz igazodó jogszabály megalkotásához vezetett. Az ellenőrző intézmények jelentései és ajánlásai szintén nagyban hozzájárultak a vonatkozó rendelkezések kialakításához. Miközben a nemzetközi elismerés és a gazdasági ösztönzők döntően befolyásolták a magyar állam szándékait, az intézkedések kevésbé kedveztek a lakosság közvetlen érdekeinek.

- Mára a korrupció visszaszorítását szolgáló rendelkezések és stratégiák száma jelentősen megnőtt, de még a kifejezetten az e célra tervezett és megszövegezett jogszabályok elfogadásával sem csökkent a vélt és regisztrált korrupció mértéke. Ez azt jelzi, hogy a korrupció ellen felülről lefelé meghozott magyar intézkedésrendszerben alapvető hiányosságok vannak, amelyek a demokratikus alapelvek és az emberi jogok védelmét is jelentősen befolyásolják.

Hogyan tapasztalják meg az egyes személyek a korrupciót és a korrupció elleni jogszabályokat a hétköznapi életükben, a folyamatosan változásban lévő társadalmi valóságban, illetve hogyan reagálnak ezekre az idő múlásával?

- Ha a jogszabályok folyamatosan változnak, a jogrendszerrel és a hatóságokkal kapcsolatos bizalmatlanság és távolságtartás miatt az egyes személyek a stabilitást és kiszámíthatóságot olyan normákban, szokásokban és személyes kapcsolatokban keresik, amelyek kívül esnek a jogrendszeren, ügyeikkel kapcsolatban pedig előnyben részesítik a nehezen átlátható és nem számonkérhető megoldásokat.
- Ha a jogszabályokat és a hatalmat társadalmi szinten kizárólag akadálynak tekintik az olyan javakhoz való hozzáférés tekintetében, mint az oktatás és az egészség, új, homályos utakat vesznek igénybe, hogy biztosítsák az óhajtott javakhoz és lehetőségekhez való hozzájutást. Ebben a helyzetben egyre többen támogatják a jogszabályok „jó célokért” történő megszegését, a jog pedig elveszíti tekintélyét és normativitását az eközben kialakuló morális pluralizmus közepette. Ez a folyamat nem múlik el nyomtalanul, a hasonló cselekmények iránt tanúsított megértés a radikális politikai változások dacára évtizedekkel később is jellemző marad.
- A kutatás keretében gyűjtött empirikus adatok elemzése alapján megállapítható, hogy a magyar egészségügyben az informális juttatások (ún. *hálapénz*) a kis volumenű vagy hétköznapi korrupció keretében társadalmi szokássá váltak, mivel a társadalom tagjai általánosan hisznek a hálapénz társadalmi és egyéni

kapcsolatokat szervező és meghatározó képességében, valamint abban, hogy hatalmat és önálló cselekvési képességet (*agency*) biztosít a tranzakciókban résztvevő felek számára.

- A jogszabályok objektív természetük miatt aligha képesek megragadni az egyéni cselekmények és az ezekkel kapcsolatos szubjektív döntések komplex társadalmi összefüggéseit. Az informális juttatások az egészségügyi szektorban társadalmi szokásként intézményesültek, amikre a jogi és politikai szereplők érzékelhetően csupán felületes és egyben zavarba ejtő válaszokat képesek adni. Az a feltételezés (illetve vélelem), hogy az egészségügyi kezeléseket követően önkéntesen adott hálapénz egy kiegyensúlyozott és kölcsönösen jövedelmező tranzakció eredménye, figyelmen kívül hagyja a feleknek a „hála” felszíne alatt meghúzódó aszimmetrikus és kiszolgáltatott pozícióit.
- A jogszabályokkal és az azok végrehajtásával megbízott hatóságokkal szembeni bizalmatlanság rendkívül magas. Ez az attitűd történelmi szempontból is folyamatosnak tűnik, ma is jelentősen befolyásolja a hétköznapi életet Magyarországon. A tudatos távolságtartás a jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban is fontos következményekkel jár, mivel jól jelzi, hogy sem az állam hatalma, sem pedig a jog normativitása nem képes a társadalmi szabálykövetést önmagában biztosítani.

Milyen lépéseket kellene tennie a jogrendszernek, és különösen az államnak a saját korlátaival kapcsolatban?

- *Elsőként, az állam elfogadhatja, hallgatólagosan tűrheti vagy hivatalosan hozzájárulhat a kialakult helyzethez. Elméletileg ez a hozzáállás a társadalmi változás elismerésének is tűnhet. Ugyanakkor, ahogyan a hálapénz példája is felhívta rá a figyelmet, a társadalmi valóság felületes ismerete helytelen indokok alapján félrevezető jogi megoldásokat eredményezhet. Másodrészt, az állam és a jogrendszer a társadalmi szokás ellenében is felléphet, és kezdeményezhet maga is változást.*

- Az államnak és a korrupció elleni jogszabályoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy bebizonyítsák előnyeiket a korrupció által kínált haszonnal szemben. A korrupció elleni jogszabályok a sokak által elutasított „antikorrupcionizmussá” válhatnak, mivel a jelenlegi helyzetben a társadalmat jelentős veszteség érheti, ha váratlanul megfosztják a korrupció által ígért sikertől és önálló cselekvési képességtől (*agency*).
- A jogszabályoknak a lehető legegységesebb és legkézzelfoghatóbb módon kellene támogatnia a társadalmi együttműködést. A társadalmi együttműködés révén az általános életfeltételeknek, az oktatási és egészségügyi szolgáltatásoknak, valamint – legalább – a boldogulás lehetőségének kellene kompenzálnia a korrupció által nyújtott lehetőségekről való lemondást. Ha az érintett felek (1) nem érzékelik, hogy az intézkedések megfelelően jövedelmezők és hasznosak a számukra, hogy részt vegyenek a végrehajtásukban, valamint (2) nem bíznak a kormányban és a különböző, az intézkedések megvalósításával megbízott intézményekben, akkor továbbra is az állam ellenőrzésén kívül eső, zárt tranzakciókra fognak támaszkodni, amelyekről feltételezik, hogy hatalmukban áll befolyásolni a kimenetelüket. A jogalkotók részéről pontos és figyelmes tervezést kíván annak a feltérképezése, hogy a társadalom egésze és annak az egyes csoportjai mit nyernek és veszítenek az egyes intézkedésekkel. Egyúttal arra kell törekedniük, hogy megszüntessék a szakadékot azok között, akik hasznot húznak a korrupcióból, illetve akik nem képesek vagy nem akarnak a korrupcióból profitálni.

IV. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK HASZNOSÍTÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI

A disszertáció elkészítésének egyik célja az volt, hogy átfogó módon és tematikusan mutassa be a korrupcióra vonatkozó definíciókat, valamint rávilágítson a különböző meghatározások közötti elméleti összefüggésekre és ellentmondásokra. Alapvető szándékom volt, hogy hasonlóképpen alapos elemzés keretében úgy foglaljam össze a vonatkozó nemzetközi és magyar jogszabályokat, döntéseket és dokumentumokat,

hogy ez a későbbiekben más hazai és külföldi kutatók, illetve gyakorlati szakemberek számára is hasznos forrásgyűjteményként szolgálhasson. Az emberi jogok védelme és a korrupció elleni rendelkezéseknek az összekapcsolása mellett, hogy rávilágít a közös párbeszéd fontosságára, felhívja a figyelmet az új lehetőségekre, amelyek az egyesített jogi eljárások és az érdekérvényesítés terén, illetve a tudományos kutatásban és a felsőoktatásban e területekkel kapcsolatban nyílnak. A magyar korrupció elleni jogszabályok történetének és az ehhez kapcsolódó történelmi, szociológiai adatoknak, társadalmi szokásoknak és hagyományoknak a következetes és koherens magyarázata – tudomásom szerint – egyedülállóan átfogó és naprakész elemzés a témában. A disszertáció számos tudományágat felölelve nyújt betekintést azon társadalmi folyamatokba, amelyeket a döntéshozóknak és más érintetteknek (legyen az külföldi vagy magyar) figyelembe kellene venniük a jogszabályok megalkotása, elfogadása és végrehajtásuk ellenőrzése során.

A kutatás során a magyar egészségügyi szektorban tapasztalható hálapénz-jelenséggel kapcsolatban mind az egészségügyi dolgozókkal és a páciensekkel, mind pedig az ítélkezési gyakorlattal összefüggésben – a történelmi távlatokat figyelembe véve – gyűjtöttem és elemeztem az adatokat. A jogi és az empirikus adatok kombinációja szilárd kiindulási alapot biztosít további empirikus kutatásokhoz e területen. A mindenki számára egyformán és egyszerűen hozzáférhető egészségügyi ellátás érdekében a disszertáció felhívja a figyelmet a jelenlegi jogi helyzet és a vonatkozó bírósági döntések sürgős, a társadalmi valóságot tükröző felülvizsgálatának szükségességére. A disszertáció továbbá a kisebb társadalmi ellenállás és a fokozottabb jogszabályi hatékonyság elérése érdekében gyakorlati javaslatokkal is szolgál a korrupció elleni jogszabályok korlátainak leküzdésével, valamint a jogszabályoknak a társadalmi szokásokkal, illetve az egyéni (antropológiai) nézőpontokkal való összehangolásával kapcsolatban.

V. A SZERZŐNEK A DISSZERTÁCIÓ TÉMAKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI

Burai Petra, Hajdu Nóra, Juhász Gábor, Simon Zoltán, Tóth Ernő: A lobbizás korrupciós kockázatai. In: Hajdu Nóra (szerk.) A lobbijelenség. Budapest: Napvilág Kiadó, 2014. pp. 197-216.
(ISBN: 978-963-338-307-0)

Petra Burai: Youth, Integrity and Anti-Corruption Work in Hungary. In: Gareth Sweeney, Krina Despota, Samira Lindner (Eds.) Global Corruption Report on Education. 418 p. Abingdon: Routledge, 2013. pp. 372-377.
(ISBN: 978-0-415-53549-6)

Alexa Noémi, Burai Petra, Inzelt Éva: A lobbizás helyzete és szabályozása. Budapest: Transparency International Magyarország, 2012. 25 p.

Bencsik András, Fábián Adrián, Csefkó Ferenc, Burai Petra (szerk.): Ajánlások a közszféra etikai magatartásszabályainak kimunkálásához. Transparency International Magyarország, Budapest (2012) pp. 1-20.

Bencsik András, Burai Petra, Csefkó Ferenc, Fábián Adrián: Az önkormányzatok átlátható, korrupciómentes működése. ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 5:(7/8) pp. 55-70. (2012)

Petra Burai, Hack Péter (Eds.) Corruption Risks in Hungary 2011: National Integrity System Country Study: Hungary. Berlin: Transparency International, 2012. 277 p.
(ISBN: 978-963-08-3419-3)

Burai Petra, Hack Péter (szerk.): Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011: Nemzeti Integritás Tanulmány. Budapest: Transparency International Magyarország, 2012. 285 p.
(ISBN: 978-963-08-3418-6)

Petra Burai, Ádám Földes, Péter Tausz: The Revolving Door Phenomenon in Hungary. Budapest: Transparency International Magyarország, 2012. 32 p.

Burai Petra, Földes Ádám, Tausz Péter: A forgóajtó jelenség Magyarországon. Budapest: Transparency International Magyarország, 2012. 32 p.
(ISBN: 978-963-08-4037-8)

Burai Petra: Közszolgálat. In: Burai Petra, Hack Péter (szerk.) Korruptiók kockázatok Magyarországon 2011: Nemzeti Integritás Tanulmány. 285 p. Budapest: Transparency International Magyarország, 2012. pp. 98-115.
(ISBN: 978-963-08-3418-6)

Petra Burai: Public Sector. In: Petra Burai, Hack Péter (Eds.) Corruption Risks in Hungary 2011: National Integrity System Country Study: Hungary. 277 p. Berlin: Transparency International, 2012. pp. 95-110.
(ISBN: 978-963-08-3419-3)

Székely Levente, Lakatos Dániel, Molnár Csaba Gábor, Petra Burai, Ádám Földes, Péter Tausz, Emese Hortobágyi (Ed.) Youth and Corruption in Hungary. Budapest: Transparency International Magyarország, 2012. 40 p.
(ISBN: 978 963 08 35817)

Székely Levente, Lakatos Dániel, Molnár Csaba Gábor, Burai Petra, Földes Ádám, Tausz Péter, Hortobágyi Emese (szerk.) Fiatalok és korrupció Magyarországon. Budapest: Transparency International Magyarország, 2012. 40 p.
(ISBN: 978-963-08-3581-7)

Burai Petra, Sántha György, Somogyvári István: Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben. ÖNKORMÁNYZAT HÍRLEVÉL -(9) pp. 1-10. (2010)

Petra Burai: 'People behind Stories': Portrayal of Whistleblowers by Hungarian Online Media and Its Impact on the Anti-corruption Policy Process. Budapest: Transparency International Magyarország, 2009. 16 p.

Petra Burai: Executive. In: Kósa Eszter, Alexa Noémi (Eds.) Corruption Risks in Hungary. National Integrity System Country Study. Part one. Hungary 2007. Budapest: Nyitott Könyvműhely, 2007. pp. 17-21.

Burai Petra: Végrehajtó hatalom. In: Kósa Eszter, Alexa Noémi (szerk.) Korrupciós kockázatok Magyarországon 2007. Budapest: Nyitott Könyvműhely, 2008. pp. 15-20.

Burai Petra: Közszolgálat – Közigazgatási intézmények. In: Kósa Eszter, Alexa Noémi (szerk.) Korrupciós kockázatok Magyarországon 2007. Budapest: Nyitott Könyvműhely, 2007. pp. 45-51.

Burai Petra: Emberi jogok a közigazgatási eljárásban. In: Nagy Csongor István (szerk.) Összehasonlító közigazgatási eljárásjogi tanulmányok. Budapest: Bibó István Szakkollégium, 2004. pp. 147-159.

Burai Petra: Riadóztatás az Amerikai Egyesült Államok közigazgatási rendszerében. In: Nagy Marianna (szerk.) Jogi Tanulmányok 2004. 206 p. Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2004. pp. 61-78.