

Javaslatok a korrupció visszaszorítására Magyarországon

Transparency International Magyarország Alapítvány*
2018. január

© 2018 Transparency International Magyarország Alapítvány. Minden jog fenntartva.

* A tanulmányt Martin József Péter, a Transparency International Magyarország Alapítvány ügyvezető igazgatója és Nagy Gabriella, a Transparency International Magyarország Alapítvány közpénzügyi programvezetője közreműködésével Ligeti Miklós, a Transparency International Magyarország Alapítvány jogi vezetője készítette.

Vezetői összefoglaló	4
1. A demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálása	6
1.1. Testre szabott Alkotmánybíróság, karcsúsított hatáskörökkel.....	6
1.2. Az igazságszolgáltatás autonómiája: tüske a kormány körme alatt.....	8
1.3. A haverok ügyészsége.....	10
2. Rendszerszintű korrupció, mint az állam működésének terméke	11
2.1. Magyarország korrupció elleni teljesítményének megítélése	12
2.2. A Magyar Nemzeti Bank alapítványai.....	14
2.3. A látvány-csapatsport támogatások rendszere	15
2.4. Letelepedésre jogosító államkötvények	16
3. Közpénzek a haveri kapitalizmus szolgálatában	17
3.1. Korrupciós kockázatok az európai uniós források felhasználása terén.....	17
3.2. Közbeszerzések – gyenge intézmények, erős versenyhiány.....	19
3.3. Párt- és kampányfinanszírozás – a korrupció (egyik) ősforrása	21
4. A közhatalom ellenőrzésére szolgáló civil eszközök	24
4.1. Információszabadság.....	24
4.2. Sajtószabadság	25
4.2.1. Médiapiaci helyzetkép	25
4.2.2. Médiaszabályozás	29
5. Javaslatok.....	29
5.1. A jogállam helyreállítása	29
5.2. Egyes intézmények jogállamiság-teljesítményének megerősítése.....	32
5.2.1. Alkotmánybíróság	32
5.2.2. Igazságszolgáltatás – rendes bíróságok	33
5.2.3. Ügyészség.....	34
5.2.4. Magyar Nemzeti Bank.....	35
5.2.5. A közpénzgazdálkodással összefüggő javaslatok.....	36
a. Közbeszerzések	36
b. Az Európai Unióból származó források	37
c. A politikai pártok működésének és kampányainak finanszírozása	38
5.2.6. Információszabadság	40
5.2.7. Sajtószabadság.....	40
5.3. A közhatalom elszámoltathatóságát erősítő javaslatok.....	42
5.3.1. A közérdekű bejelentők védelme	42

5.3.2.	Lobbiszabályozás.....	44
5.3.3.	Vagyonynyilatkozatok.....	46
5.3.4.	A támadások célkeresztjébe került civil szervezetek rehabilitálása	47
5.3.5.	Az államháztartás átláthatósága.....	48
5.3.6.	A közberuházások átláthatósága.....	49
a.	A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások megszüntetése	49
b.	A nemzetstratégiai jelentőségű kartellek eltörlése	49
5.4.	Egyedi ügyekre vonatkozó javaslatok.....	50
5.4.1.	A Magyar Nemzeti Bank alapítványai	50
5.4.2.	Látvány-csapatsport (Tao.) támogatások.....	50
5.4.3.	Letelepedésre jogosító magyar államötvények.....	50
6.	Összegzés	51

Vezetői összefoglaló

A Transparency International Magyarország Alapítvány (a továbbiakban: TI Magyarország) a jelen tanulmány elkészítésével a magyarországi demokrácia állapotának javítására, a jogállamiság megerősítésére, valamint a korrupció mértékének érdemben történő csökkentésére szolgáló javaslatok megfogalmazására vállalkozik.

A TI Magyarország az elmúlt évek során számos elemzésben¹ és tanulmányban² rámutatott arra, hogy a közhatalmi intézményrendszer átalakulását eredményező folyamatok Magyarországon mind a jogállamiság, mind pedig a korrupció természete és mértéke szempontjából meghatározóak voltak. Ez a meggyőződésünk változatlan, ezért a jogállamiság és a korrupció értékelését ezúttal is a közhatalmi tér újraalkotásának ismertetésével kezdjük. Visszatekintve a 2010. évi országgyűlési választások óta eltelt közel nyolc évre, leszögezhetjük, hogy a közhatalmi intézményrendszer minősége szempontjából döntő jelentőségűnek bizonyult a kormány által a 2015. évi időközi országgyűlési képviseléválasztásokig birtokolt alkotmányozó erejű parlamenti többség. E rendkívüli törvényhozási felhatalmazásra támaszkodva a kormány szinte teljesen felszámolta a tőle független államhatalmi intézmények szakmai és szervezeti autonómiáját.

Ennek következtében a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszere megroppant és az ennek részét képező intézmények igen jelentős mértékben veszítettek ellenőrző képességükből. A közjogi térfoglatás nemcsak a jogállam működését csorbította, de a hatalommegosztás érvényesülését is kétségbe vonja. Mindez a közhatalom foglyul ejtésével³ járt, ám Magyarországon az állam foglyul ejtésének „inverz” változata valósult meg.⁴ Nem befolyásos gazdasági érdekcsoportok vonták ellenőrzésük alá a gyenge közhatalmat, hanem a nagyon is erős közhatalom és az ahhoz közel álló üzleti körök („oligarchák”) átláthatatlan együttműködése vált jellemzővé. A közhatalom ilyenformán történt magánbirtokba vétele egyszerre volt oka és okozata a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerében véghezvitt intézményi rombolásnak. Oka annyiban volt, amennyiben a klikkszerű politikai hatalomgyakorlás nem tűri az intézményes kontrollokat, okozat pedig azáltal, hogy a kontrollok gyengülése az államhatalom egyre kevésbé átlátható és elszámoltatható gyakorlását tette lehetővé.

Az állam foglyul ejtésének hatásai közé tartozik az is, hogy Magyarországon a korrupció nem az államhatalom működési zavaraként, hanem az állam által alkalmazott módszerként jelenik meg. A korrupció eszköz a közhatalmat birtoklók kezében, amelynek alkalmazásával a javak egy része nem a teljesítmény, hanem a lojalitás függvényében oszthatóak szét. A lojalitás

¹ A teljesség igénye nélkül: A Korrupció Érzékelési Index és a korrupció jellemzői Magyarországon, 2016-ban (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/01/A-Korrupcio-Erzekelesi-Index-es-a-korrupcio-jellemzoi-Magyarorszagon-2016-ban-1.pdf>); Democratic Backsliding and Economic Performance – ‘Building Unity and Support for Democratic and Free Market Values in Central and Eastern Europe’ – Country Report on Hungary (https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/05/democratic_backsliding_country_report.pdf); Joint Submission to the UN Universal Periodic Review 25th Session of the UPR Working Group (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2015/09/Joint-Submission-to-the-UN-Universal-Periodic-Review.pdf>).

² A teljesség igénye nélkül: Martin József Péter és Ligeti Miklós: The Lobbying Context: Party State Capture and Crony Capitalism, in: A. Bitonti, P. Harris (eds.): *Lobbying in Europe*. Pelgrave Macmillan, 2017; 177-193. oldal; Ligeti Miklós: Korrupció, in: Jakab András – Gajduschek György: *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK JTI, 2016; 727-757. oldal; Bartha Attila: *Lifting the Lid on Lobbying: National Report of Hungary – Lobbying in an Uncertain Business and Regulatory Environment* (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/Lifting-The-Lid-On-Lobbying-National-Report-of-Hungary.pdf>).

³ Erről lásd például: Ligeti Miklós: *Korrupció*, in: Jakab András – Gajduschek György: *A magyar jogrendszer állapota*, MTA TK JTI, 2016, 747. oldal.

⁴ Erről részletesebben lásd például: Martin József Péter: Continuity or Disruption? Changing Elites and the Emergence of Cronyism after the Great Recession – the Case of Hungary. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy* Vol. 8 (2017) 3S, 255–281, 256–257, 246–247; Martin József Péter – Ligeti Miklós: The Lobbying Context: Party State Capture and Crony Capitalism, in: A. Bitonti, P. Harris (eds.): *Lobbying in Europe*, Pelgrave Macmillan, 2017; 177-193. oldal.

mindent megelőző jelentőségű szemponttá válása a hatalom birtokosainak leválthatatlanságát van hivatva elősegíteni. Ebben a rendszerben a korrupció többé nem csak a szabályok megszegésével elért illetéktelen előny, hanem a rossz szabályok közvetlen és legfőbb következménye.

A korrupció megtöréséhez a hatalommegosztást és a jogállami értékeket érvényre juttató államberendezkedés kialakítására van szükség. Ennek sikere elsősorban az intézményépítésen múlik, ám ezzel jóformán megegyező mértékben számít a politikai elit szemlélete is. A politikai hatalom birtokosainak tiszteletben kell tartaniuk az államhatalom szervezeteinek szakmai autonómiáját. Nemcsak azokét, amelyek alkotmányosan elkülönülnek a végrehajtó hatalomtól, hanem a kormány alá rendelt intézményekét is, például az adóhatóságét, a rendőrségét, a kormányhivatalokét és a többi kormány szervét. Jogállam, demokrácia és piacgazdaság akkor tudnak tartósan érvényesülni, ha a hatalom önkorlátozó módon, az írott és íratlan szabályokat minden esetben tisztelve, a szerzett jogokat nem elvonva és nem is korlátozva kormányozza az országot.

E célok elérése érdekében a jogállamiság helyreállítására és az alkotmányos berendezkedés újjáépítésére van szükség. Amennyiben a politikai feltételek ehhez adottá válnak – aminek taglalása e tanulmánynak nem feladata – új alkotmányozásra lesz szükség, mert a 2010 óta hivatalban lévő kormányok és parlamenti többségük az Alaptörvény és a sarkalatos törvények megalkotása útján olyan közhatalmi intézményrendszert hoztak létre, amely nem alkalmas a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, és az esetek többségében nem is ambicionálja ennek a feladatnak az ellátását. A TI Magyarország álláspontja szerint a módosított vagy új alkotmánynak tükröznie kell a magyar társadalom világnézeti és ideológiai sokszínűségét.

Magyarországon az állami intézmények szinte kivétel nélkül megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás útján hivatalhoz juttatott vezetők irányítása alá kerültek. E vezetők működése nagyban hozzájárult a jogállam eróziójához, márpedig a jogállamot nem lehet megvalósítani a jogállam lebontására létrehozott intézményi keretek között, és ezen intézmények megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz juttatott vezetőinek a közreműködésével.

E vezetők szűk körének nincs keresnivalójuk az új, jogállami berendezkedésben, ezért jogállami eszközökkel történő mielőbbi menesztésük elsődleges jelentőségű. Fontos hangsúlyozni, hogy a TI Magyarország nem pártpolitikai megfontolások miatt javasolja a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezetők menesztését. A kormány politikai összetételének megváltozása önmagában sosem ok az előző kormány idején hivatalhoz jutott vezetők leváltására. Ezeket az állami vezetőket nem azért kell leváltani, mert a 2010 óta hatalmon lévő kormányzó pártoknak köszönhetően nyerték el megbízatásukat. Leváltásuk azért elkerülhetetlen, mert nem a jogállam erősítése és hatékony működtetése, valamint a demokratikus fékek és ellensúlyok tiszteletben tartása, hanem a jelenlegi kormányhatalom ellenőrzésének felszámolása érdekében nyerték el megbízatásukat és számos esetben ennek megfelelően is tevékenykednek. Vagyis pártpolitikai küldetést teljesítettek, és nem a közérdeket és a jogállam megerősítését tartották szem előtt.

Nem minden megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezető gyakorlati működése tekinthető elégtelennek, ezért kombinálni kell a normatív megoldásokat az egyedi mérlegeléssel, elkerülve, hogy a leváltási hullám megbénítsa a közigazgatás működését és egyfajta politikai boszorkányüldözésbe csapjon át.

Tanulmányunkban az intézményi megközelítés az elsődleges. Az alkotmánybíráskodás, az igazságszolgáltatás, az ügyészség, a Magyar Nemzeti Bank és a Gazdasági Versenyhivatal szervezetének és működésének átalakítására teszünk részletes javaslatokat. Tisztában vagyunk azzal, hogy a hatalommegosztás érvényre juttatásának és a mára tetszhalottá vált magyar

jogállam újjáélesztésének sikere csak bizonyos mértékig várható a szabályozás módosításától. A szabályok végrehajtása legalább ugyanekkora mértékben múlik a kormányzó elit hozzáállásán, demokratikus elköteleződésén, valamint a civil társadalom és a média azon képességén, hogy megfelelő hatást gyakoroljon a kormányzó elitre, illetve ellenőrizze azt.

Tanulmányunk öt részre tagolódik. Első lépésként összegezzük a végrehajtó hatalom demokratikus ellenőrzése szempontjából kiemelt jelentőségű állami intézmények szétzilálásának menetét. Az intézményi rombolás megvalósulását az alkotmánybíráskodás, az igazságszolgáltatás, és az ügyészség példáján ismertetjük. Második lépésként a magyarországi korrupcióra vonatkozó megállapításainkat összegezzük, és három konkrét korrupciós eseten (a Magyar Nemzeti Bank alapítványain, a társasági adóból finanszírozott látvány-csapatsport támogatáson és a letelepedési államkötvényeken) keresztül ismertetjük a korrupció gyakorlatát. Harmadik lépésként bemutatjuk a közpénzgazdálkodás három kiemelt jelentőségű területének (közbeszerzések, Európai Unióból származó források felhasználása, politikai pártok és kampányaik finanszírozása) főbb összefüggéseit. Negyedik lépésként a közhatalom kontrollálására szolgáló eszközökként az információszabadság és a sajtószabadság helyzetét ismertetjük. Végül ötödik lépésként javaslatokat fogalmazunk meg egyrészt a jogállam helyreállítására és a rendszerszintű korrupció megtörésére, másrészt az egyedileg azonosítható korrump magatartások miatt a felelősségre vonáshoz szükséges intézkedések megtételére.

1. A demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálása

Úgy véljük, nem vétünk megbocsáthatatlanul a formális logika követelményei ellen, ha az előidéző okok ismertetését megelőzően kijelentjük: a közhatalmi intézmények átalakítása vésszenen meggyengítette számos, a fékek és ellensúlyok rendszerének részét képező kontrollintézmény ellenőrző képességét, és ennek következményeként megrendült a jogállam Magyarországon. Az alábbiakban egyrészt az ország korrupció elleni teljesítménye szempontjából értékeljük a jogállam eróziójához vezető okokat, másrészt három intézmény (Alkotmánybíróság, igazságszolgáltatás, ügyészség) példáján szemléltetjük a kormány által véghezvitt intézményi rombolás folyamatát és következményeit.

A kormány a fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálására többféle, részben kormányzás-technikai, részben szabályozási módszert alkalmazott. A leggyakrabban használt módszernek a szakmailag megkérdőjelezhető kinevezések gyakorlata bizonyult. Megkérdőjelezhető kinevezés alatt azt értjük, amikor a kinevezési jogkör gyakorlója, illetve választott tisztségek esetén a választásra jogosult testület olyan személyt juttat közjogi, közhatalmi állásba, aki nem felel meg az adott pozícióhoz előírt szakmai követelményeknek. Ez a módszer kisebb vagy nagyobb mértékben szinte valamennyi állami intézmény esetében, így az alább részletesen bemutatott három intézményen túl például az információszabadság-intézményrendszer, az Állami Számvevőszék, a választási igazgatási szervek, a médiahatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a közbeszerzési intézményrendszer és a Magyar Nemzeti Bank esetében is megfigyelhető volt. Jellemző megoldás volt továbbá egyes szerveknél a hatáskörrelvonás (például Alkotmánybíróság, rendes bíróságok, Költségvetési Tanács), másoknál pedig, éppen ellenkezőleg, a hatáskör szélesítése (például ügyészség, bírósági igazgatási szervezet). Az intézmények hatáskörét érintő változásokra a szakmailag megkérdőjelezhető vezetők kinevezését, illetve megválasztását követően került sor.

1.1. Testre szabott Alkotmánybíróság, karcsúsított hatáskörökkel

A TI Magyarország nem állítja, hogy a második Orbán-kormány hivatalba lépése óta valamennyi alkotmánybíró megkérdőjelezhető választás eredményeként nyerte volna el megbízatását. Úgy gondoljuk azonban, hogy a Fidesz-KDNP alkotmánybírók személyére vonatkozó döntéseit az a feltételezés határozta meg, hogy a megválasztott alkotmánybírók majd a kormánynak kedvező módon fognak ítélni. Ha volt ilyen várákozás a kormány részéről,

arra Stumpf alkotmánybíró és Bihari alkotmánybíró bizonyosan rácafol: ők a végrehajtó hatalom számára kimondottan érzékeny jogszabályok alkotmányosságának megítélésében rendszeresen képviselnek, illetve képviseltek a kormány álláspontjával ellenkező álláspontot.⁵ Pedig korábban elterjedt az a nézet, miszerint megválasztásukban a kormánypártok iránti (feltételezett) lojalitásuk volt a meghatározó.⁶ Ezzel szemben Lenkovics alkotmánybíró az Alkotmánybíróság elnökévé történt megválasztásától kezdődően esetenként még ideológiailag is azonosult a kormánypártok álláspontjával.⁷ Az egyes alkotmánybírók szakmai teljesítményét és rátermettségét mindenekelőtt ítélkezési tevékenységük alapján lehet meghatározni. Ennek ellenére nem túlzás azt a következtetést levonni, hogy a Fidesz-KDNP 2010. évi hatalomra kerülését követően megválasztott alkotmánybírók többségbe kerülése óta a kormánynak a korábbiaknál jóval kevésbé kell aggódnia amiatt, hogy az Alkotmánybíróság egyes jogszabályokat az Alaptörvénnyel ellentétesnek ítél.⁸

A kormány a politikailag elkötelezettnek tekinthető, illetve szakmailag nem kellően felkészült bírák helyzetét azzal is erősítette, hogy parlamenti többségére támaszkodva eltörölte az alkotmánybírók korábban hetvenedik életévben meghatározott nyugdíjkorhatárát, aminek hatására öt alkotmánybíró közel nyolcvan éves koráig megtarthatja mandátumát. Ezen túlmenően, részben felülalkotmányozás,⁹ részben az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek elvonása útján az alapjogi bíraskodás hatókörét is szűkítette. A hatáskörelvonás legismertebb esete az a szabályozás, amelynek hatására – kevés kivételtől eltekintve – az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a közterhek szabályozásának alkotmányosságát.¹⁰ Jelentősebb a hatása azonban annak a korlátozásnak, amely megszüntette azt a korábban bármely polgárt megillető jogosultságot, hogy a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát kezdeményezze. Az elfogadott jogszabályok utólagos alapjogi vizsgálatát jelenleg kizárólag egyes államhatalmi szervek és az állami főtisztviselők szűk köre kezdeményezhetik.¹¹ A polgárok és a különféle gazdálkodó vagy civilszervezetek közvetlen (egyedi) érintettségük esetén alkotmányjogi panasszal élhetnek, ha az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály alkalmazásával meghozott bírói döntés sérti az alapvető jogukat. Panasz eljárás keretében azonban elsősorban a bíróság döntésének alkotmánybírósági vizsgálata kezdeményezhető, míg az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályi rendelkezés közvetlen vizsgálatát és megsemmisítését csak kivételes esetben lehet kérelmezni. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság panasz eljárás lefolytatásának a részeként csak kivételesen vizsgálja az alapjogi sérelmet előidéző jogszabályt.

⁵ Stumpf alkotmánybíró esetében utalunk az 1/2013. (I. 7.) AB határozatra, a 4/2015. (II. 13.) AB határozatra, és a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatra; Bihari alkotmánybíró esetében utalunk a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatra.

⁶ Lásd például: Halmi Gábor: Sem Stumpf, sem Bihari nem lehetne alkotmánybíró (http://www.atv.hu/egyeb/20100720_eb_4_halmi_gabor).

⁷ Utalunk a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatra. A TI Magyarország álláspontjáról lásd: Martin József Péter: Az AB kikelt a sötétben bujkáló kapitalisták ellen (<https://transparency.atlatszo.hu/2014/07/17/az-ab-kikelt-a-sotetben-bujkalo-kapitalistak-ellen/>).

⁸ A második és a harmadik Orbán-kormány idején megválasztott alkotmánybírók működéséről bővebben lásd: Egypárti alkotmánybírók a kétharmad szolgálatában (https://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT_TASZ_MHB_Egyparti_alkotmanybirok_2015.pdf).

⁹ A felülalkotmányozás gyakorlatáról és jelentőségéről részletesen lásd: Chronowski Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. MTA Law Working Papers 2014/8. (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_08_Chronowski.pdf).

¹⁰ Lásd az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésének a 2010. évi CXIX. tv. által megállapított szövegét, illetve az Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdését.

¹¹ Az absztrakt, utólagos normakontroll eljárást a kormánynon és a parlamenti képviselők egynegyedén túl az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezheti. Utóbbi két jogosult a gyakorlatban nem él ezzel a lehetőséggel, és az ombudsmani eljárás-kezdeményezések száma is jelentősen csökkent Székely László 2013. szeptember 25-én történt hivatalba lépése óta.

Az Európa Tanács mellett működő Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) az Alaptörvény negyedik módosításáról készített elemző véleményében¹² aggasztónak találta az Alkotmánybíróság döntéseit felülíró egyedi alkotmánymódosításokat, és a demokratikus fékek és ellensúlyok sérelmeként értelmezte az Alkotmánybíróság hatásköreinek szűkítését. A Velencei Bizottság továbbá az Alkotmány, illetve az Alaptörvény gyakori módosítását annak jeleként értékelte, hogy a magyar kormány az alkotmányos normák iránt „instrumentális megközelítést”¹³ tanúsít. A TI Magyarország egyetért a Velencei Bizottság megítélésével, hiszen a jogszabályok tetszés szerint, igen gyakran önkényesen történő módosítása, egyedi élethelyzetekre történő testre szabása napi gyakorlattá vált. Magyarországon a jogi előírások általában nem korlátozzák a kormány hatalmát, hanem annak eszközéül szolgálnak. Ezt a folyamatot akként összegezzük, hogy Magyarországon a jog uralma („Rule of Law”) helyett a jog által történő uralkodás („Rule by Law”) valósul meg.

Fontos mindazonáltal rámutatni, hogy az Alkotmánybíróság az ismertetett kormányzati intézkedésekkel párhuzamosan, vagyis hatásköreinek szűkítése és a kormánypártokhoz lojális alkotmánybírók megválasztása ellenére számos esetben minősített alkotmányellenesnek a kormány, illetve parlamenti többsége által elfogadott jogszabályokat.¹⁴ Kiemelésre érdemes az a tény, hogy a közérdekű adatok megismerhetősége körében az Alkotmánybíróság a 2010. évi országgyűlési választásokat követően megválasztott tagok abszolút többségbe kerülését követően is több ízben hozott a nyilvánosságot és az átláthatóságot elősegítő döntéseket.¹⁵

1.2. Az igazságszolgáltatás autonómiája: túske a kormány körme alatt

A kormány az intézményi gyengítés valamennyi módszerét bevetette a rendes bíróságok ellen is. A parlament először idő előtt megszüntette az addigi Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátumát,¹⁶ és az igazságszolgáltatás igazgatását az újonnan létrehozott Országos Bírósági Hivatalra (OBH) bízta. Az OBH élére igen kiterjedt adminisztratív hatáskörökkel – például egyedi ügyeknek a törvény által rendelt bíróságtól való elvonására (ügyáthelyezés¹⁷), bírácoknak más bíróságra történő kirendelésére, valamint a bírói álláspályázatok érvénytelenné nyilvánítására – felruházott vezető került. A 62–65 évnél idősebb bírák kényszernyugdíjazása is gyengítette a bíróságok kontrollpotenciálját, hiszen számos bírósági vezető távozását eredményezte.¹⁸

A rendes bíróságok esetében a megkérdőjelezhető kinevezés és felmentés, valamint a bíróságok adminisztratív vezetését ellátó szervezet hatáskörének szélesítése mellett az ítélkező hatáskör szűkítésére is találni példát. A kormány a lakossági energiaárak mérséklését eredetileg a korábbi Magyar Energia Hivatal által hozott közigazgatási határozattal vezette be, az

¹² Opinion 720/2013. (CDL-AD(2013)012) 90. és 96. pont.

¹³ Opinion 720/2013. (CDL-AD(2013)012) 136. pont.

¹⁴ Lásd például: 184/2010. (X. 28.) AB határozat; 37/2011. (V. 10.) AB határozat; 164/2011. (XII. 20.) AB határozat; 166/2011. (XII. 20.) AB határozat; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat. E határozatokhoz rendre azok az alkotmánybírók fogalmaztak meg a jogalkotó álláspontját támogató különvéleményt, akik az alkotmánybírókra vonatkozó új nyugdíjszabályok kedvezményezettjeinek tekinthetők.

¹⁵ Lásd például: 2/2014. (I. 21.) AB határozat; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat; 4/2015. (II. 13.) AB határozat; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat.

¹⁶ Ezt az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezményével ellentétesnek ítélte (Case of *Baka v. Hungary*, 20262/12). Lásd még: Political Discrimination in Hungary. Policy Solutions, 2017. (http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/265/political_discrimination_in_hungary.pdf).

¹⁷ Az Alkotmánybíróság az ügyáthelyezési jogot alkotmányellenesnek ítélte [36/2013. (XII. 5.) AB határozat]. A Velencei Bizottság 2013-ban kibocsátott véleményében az ügyáthelyezési jogot a törvényes bíróhoz való jogot nyilvánvalóan sértő megoldásnak nevezte (Opinion 720/2013. [CDL-AD(2013)012] 76. pont). A 2013. évi CXXXI. törvény megszüntette az OBH vezetőjének ügyek áthelyezésére vonatkozó jogát.

¹⁸ Az Európai Bíróság a bírák korai nyugdíjazására vonatkozó szabályt az Európai Unió jogával összeegyeztethetetlennek találta (C-286/12 ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*). Az Alkotmánybíróság hasonló következtetésre jutott a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban.

energiaszolgáltatók azonban sikerrel támadták meg a bíróságon a fogyasztói árakat mérséklő hatósági határozatot.¹⁹ Ezt követően az Országgyűlés törvényt alkotott a Magyar Energia Hivatal helyébe lépő Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról, amely önálló szabályozó szerv, ezért az elnöke által kiadott rendeletek a rendes bíróságon nem, csak az Alkotmánybíróságon támadhatóak meg.

Mindennek ellenére fontos leszögezni, hogy nem észlelhető a kormány, illetve a kormánypártok javára előnyt eredményező, részrehajló ítélkezés. Sőt, a közérdekű adatok megismerése érdekében a TI Magyarország vagy más civil szervezetek, újságírók által indított perekben a bíróságok rendre az adatok kiadására és ezáltal nyilvánosságra hozatalára kötelezik az államhatalmi szerveket, illetve más, közpénzből gazdálkodó intézményeket. Teszik mindezt annak ellenére, hogy a kormány, illetve annak parlamenti többsége konkrét perek folyamatban létének idején a per tárgyát képező adatok nyilvánosságra kerülésének megakadályozására irányuló jogszabályokat fogad el.²⁰

A kormány feltehetően továbbra sem adja fel a bírósági szervezetrendszer érintő, az ítélkezés pártatlanságának befolyásolására irányuló szabályozási elképzeléseit. Először a közigazgatási különbíróság létrehozására irányuló törvénytervezetben²¹ merült fel a bírói utánpótlás rendjének átalakítása. E kísérlet kudarcát követően az igazságügyi kormányzat rendeletben²² változtatta meg a bírói álláspályázatok elbírálásának feltételeit. Mindkét szabályozás célja, hogy a közigazgatásban szocializálódott jogászokat nagyobb számban juttasson bírói álláshelyekhez, így csökkentve a bíróságon szerzett tapasztalattal rendelkező jogászok túlsúlyát a bírói karon belül, valamint a bírói utánpótlás rendszerében. E szabályozási kísérletek ismeretében alappal feltehető, hogy a kormány a bírói ethoszt és a bírói hivatásrenden belül érvényesülő kohéziót olyan tényezőknek tekinti, amelyek lehetlenné teszik az ítélkezésben a kormány számára előnyt eredményező szempontok érvényesítését. A jelentős létszámú, több mint 2900 kinevezett bírót számláló bíróságok összetétele nem változtatható meg olyan egyszerűen, mint a taglétszám növelését követően is csak 15 fős Alkotmánybíróság esetében. Az ügyészségtől eltérően a bíróságok decentralizáltan működnek, ami eddig szintén áthatolhatatlan akadályt jelentett a kormány befolyásolási törekvéseinek útjában. Az OBH elnökének, bár széleskörűek az igazgatási hatáskörei, nincs lehetősége arra, hogy befolyásolja egyedi ügyek elbírálását, amint arra sem, hogy melyik ügy mely bíró, illetve ítélkező tanács elé kerül.

A kormány időről időre a személyeskedést sem nélkülözve ad hangot a bíróságok egyedi ügyekben hozott döntéseivel szembeni elégedetlenségének. A Kúria elnöke az ilyen támadásokkal szemben rendre védelmébe veszi a bíróságok függetlenségét.²³ Miközben

¹⁹ A miniszterelnök ezt a bírósági döntést az Országgyűlésben úgy kommentálta, hogy a bíróság a „vállalatoknak adott igazat a magyar kormánnyal szemben” (www.origo.hu/itthon/20130311-orban-hiaba-a-birosagi-itelet-meg-nagyobb-rezsicsokkent-es-jon.html).

²⁰ Lásd például a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló T/9380. számú törvényjavaslatot és a 2016. évi C. törvényt.

²¹ Lásd az Igazságügyi Miniszter JEFHÁT/93/2016 – ME/1584/2016. számú előterjesztését (a nem nyilvános szöveg a TI Magyarország birtokában van).

²² 14/2017. (X. 31.) IM rendelet.

²³ Ez történt például abban az esetben, amikor a miniszterelnöki kritika szerint a bíróság az energiaszolgáltatóknak adott igazat a kormánnyal szemben (www.origo.hu/itthon/20130313-darak-peter-a-kuria-elnoke-visszaszolt-orbannak.html); abban az esetben, amikor Rogán Antal, ekkor a kormánypárt frakcióvezetője, azt sérelmezte, hogy a bíróság szabadlábra helyezte Eva Rezesova vádlottat (mno.hu/ahirtvhirei/darak-visszaszolt-rogannak-1199128); valamint az ún. devizahiteles perek ügyében (nol.hu/belfold/darak-peter-az-itelkezeset-nem-befolyasolhatjak-politikai-nyilatkozatok?ref=sso). Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter pedig nemcsak a bíróságot mint intézményt, de – tárgyilag amúgy tévesen és személyeskedve – a Kúria egyik ítélkező bíráját kritizálta a társasági adóvesztéset eredményező látvány-csapatsport támogatás adatainak nyilvánosságra hozatalát elrendelő ítélete miatt (<https://444.hu/2017/11/16/a-kuria-reagalt-lazar-janos->

léteznek a jelenleg egységes, mondhatni monolit bírósági rendszer egyes szakterületeinek – például a tradicionálisan különálló közigazgatási területnek vagy éppen a fiatalok ügyeinek – önálló, ún. különbíróságokra bízása mellett felhozható, legitim érvek, úgy véljük, hogy a jelenlegi ítélkezési fórumrendszer minden más intézményi megoldásnál hatékonyabban képes ellenállni a kormány nyomásgyakorlási kísérleteinek. Kérdés, hogy képes lesz-e a bíróság a szakmai követelmények és a bírói ethosz jelenlegihez hasonlóan magas szintű érvényesítésére, ha növekvő létszámban neveznek ki bírónak a közigazgatásból érkező és a feltételezések szerint a jelenlegi kormányhatalomhoz lojális jogászokat.

1.3. A haverok ügyészsége²⁴

Az ügyészség az igazságszolgáltatás kiemelkedően fontos szereplője, amely – kevés kivételtől eltekintve – rendelkezik a vádemelés kizárólagos jogával. Centralizált működéséből adódóan az ügyészi szervezet élén álló legfőbb ügyész, aki egyszerre szakmai és igazgatási vezető, meghatározó befolyást gyakorolhat mind az ügyészség működésére, mind egyedi ügyek eldöntésére. Szemben az eddig felhozott példákkal, a kormány az ügyészség hatásköreit nemhogy nem szűkítette, hanem egyenesen szélesítette. A parlament előbb hat évről kilenc évre hosszabbította a legfőbb ügyész mandátumát, és a megválasztását a parlamenti képviselők kétharmadának szavazatához kötötte.²⁵ Majd az Alaptörvény, valamint az ügyészségre vonatkozó sarkalatos törvények²⁶ megalkotásával olyan szabályozást vezetett be, amelynek értelmében a 2010. évben megválasztott legfőbb ügyész a kilenc éves mandátumának elteltét és a hetvenedik életévének betöltését követően is mindaddig gyakorolja a legfőbb ügyészi jogköröket, ameddig az országgyűlés kétharmados többséggel nem választja meg az utódját.²⁷ Vagyis a parlamenti képviselők egyharmadának mint blokkoló kisebbségnek a szavazatával a jelenlegi legfőbb ügyész életének tényleges fogytáig hivatalban tartható.

A legfőbb ügyész az általa irányított hierarchián keresztül szolgálati úton bármely ügyésznek utasítást adhat, és bármely ügy elbírálását az arra kijelölt ügyész helyett más ügyészre bízhatja anélkül, hogy e döntését indokolnia kellene.²⁸ Az ügyészség továbbá saját maga dönt az ügyészségi határozatoknak, például a nyomozás megszüntetésének a törvényességéről. A legfőbb ügyész tőle független külső szervezet ellenőrzése nélkül beavatkozhat egyedi ügyek eldöntésébe és megakadályozhatja, hogy valamely ügyben a bíróság döntsön. A törvények nem tisztázzák, hogy ki kezdeményezheti a legfőbb ügyész mentelmi jogának az országgyűlés által történő felfüggesztését, ezért kérdéses, hogy törvénytértés esetén van-e gyakorlati lehetőség a legfőbb ügyész felelősségre vonására.

Az ügyészségre vonatkozó magyar szabályozás az Európa Tanács súlyos és mindezidáig hatástalan kritikáját vonta magára. A Velencei Bizottság aggodalmát a legfőbb ügyész magas szintű függetlensége és a többi ügyész vonatkozásában őt megillető erős hierarchikus kontroll váltotta ki. Ennek ellensúlyozására a Velencei Bizottság szerint az ügyészség szervezetén belül

[szavaira-aki-szerint-direkt-olyan-birohoz-kerulnek-a-tao-ugyek-aki-haragszik-magyarorszagra](https://444.hu/2017/11/22/a-biroi-egyesulet-visszaszolt-lazarnak-es-budai-gyulanak) és <https://444.hu/2017/11/22/a-biroi-egyesulet-visszaszolt-lazarnak-es-budai-gyulanak>).

²⁴ Az ügyészségről írottak körében támaszkodunk a TI Magyarország által korábban megjelentetett szakmai közleményekre: Ligeti Miklós: A látható ügyészség, *Belügyi Szemle* 2013/11, 5–32. oldal (transparency.hu/uploads/docs/lathato_ugyeszseg.pdf); Ligeti Miklós: Az ügyészségre vonatkozó szabályozás átalakulása, in: *Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014*, MTA Law Working Papers 2014/22, jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_22_Ligeti.pdf.

²⁵ 2010. évi CXIII. törvény és 2010. évi CXXI. törvény. Az ekkor bevezetett szabályozás változatlan tartalommal átkerült az Alaptörvény 29. cikk (4) bekezdésébe.

²⁶ 2011. évi CLXIII. törvény és 2011. évi CLXIV. törvény.

²⁷ 2011. évi CLXIV. törvény 22. § (2) bekezdés.

²⁸ 2011. évi CLXIII. törvény 13. § (1) bekezdés.

ki kell építeni a fékek és ellensúlyok rendszerét.²⁹ Az Európa Tanács keretében működő Korrupció Elleni Országok Csoportja (GRECO) szerint az ügyészségre vonatkozó szabályozás jelentősen növeli a legfőbb ügyész megválasztásában érvényesülő politikai befolyás kockázatát. Ennek mérséklésére azt javasolta, hogy töröljék el annak lehetőségét, hogy a legfőbb ügyész a mandátuma lejáratán túl is teljes körűen gyakorolhassa a hatásköreit.³⁰ Az egyedi ügyek más ügyészhez történő áthelyezésére vonatkozó döntések körében pedig szigorú követelmények és írásbeli indokolási kötelezettség előírását javasolja.³¹

Jellemző, hogy a kormány a bírósági igazgatás esetében megfogadta az Európa Tanács, illetve a Velencei Bizottság által megfogalmazott kritikák egy részét, és módosította a vonatkozó törvényeket, így kikerültek a jogrendből a tisztességes eljárást leginkább veszélyeztető megoldások. Ezzel szemben az ügyészség esetében a Velencei Bizottság és a GRECO kritikus megállapításai süket fülekre találnak. Ez is azt mutatja, hogy a kormány ragaszkodik az ügyészségi szabályozás változatlanúságához, és fontosnak tartja, hogy a legfőbb ügyész senki által nem ellenőrizhető és nem is korlátozható hatalommal rendelkezzen az ügyészség működése felett.

Az eddigiekben három konkrét példán ismertettük a demokratikus fékek és ellensúlyok szétzilálásának folyamatát. E folyamatnak eredményeként a kormány, kétharmados országgyűlési többsége birtokában, a kontrollintézményeket szinte kivétel nélkül iránta elkötelezett személyek irányítása alá juttatta, illetve törvénymódosításokkal szűkítette az ellenőrzési lehetőségeiket. Egyes esetekben a kormány olyan módon korlátozta a végrehajtó hatalom demokratikus ellenőrzésének lehetőségét, hogy szélesítette az ellenőrző szervek feletti adminisztratív kontrollt. Mindennek következtében a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszere megroppant, és igen jelentékeny mértékben veszített ellenőrző képességéből. A közjogi térfoglalás nemcsak a jogállami funkciók jelentős részének az erózióját vonta maga után, de egyenesen a hatalommegosztást vonja kétségbe.

2. Rendszerszintű korrupció, mint az állam működésének terméke

A demokrácia és a jogállam intézményeinek szétzilálása nagymértékben gyengítette az állami intézményrendszer korrupcióval szembeni hatékonyságát. A TI Magyarország e folyamatokat észlelve figyelmeztetett a közhatalom befolyásos érdekcsoportok által történő foglyul ejtésének veszélyére.³² Megállapítottuk azt is, hogy Magyarországon az állam foglyul ejtésének inverz változata valósult meg.³³ Szemben a foglyul ejtett állam („state capture”) klasszikus formájával, amikor befolyásos gazdasági érdekcsoportok vonják ellenőrzésük alá a gyenge közhatalmat, Magyarországon a nagyon is erős közhatalom és a hozzá közel álló üzleti körök (oligarchák) átláthatatlan együttműködése vált jellemzővé. Azt a következtetést vontuk le, hogy a „kormányzó hatalmi elit és az ennek holdudvarában elhelyezkedő gazdasági szereplők tartják fogva”³⁴ a közhatalmat. A közhatalom ilyenformán történt magánbirtokba vétele egyszerre volt oka és okozata a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerében véghezvitt intézményi rombolásnak. Oka annyiban volt, amennyiben a klikkszerű politikai hatalomgyakorlás nem túri

²⁹ A Velencei Bizottság által a 2011. évi CLXIII. törvényről és a 2011. évi CLXIV. törvényről készített vélemény (CDL-AD(2012)008, 87. szakasz ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e)).

³⁰ GRECO Negyedik Értékelési Kör – A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése (értékelő jelentés Magyarország), 177. szakasz (<https://rm.coe.int/16806c6b63>).

³¹ GRECO Negyedik Értékelési Kör – A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése (értékelő jelentés Magyarország), 190. szakasz (<https://rm.coe.int/16806c6b63>).

³² Lásd: Ligeti Miklós: Korrupció, in: Jakab András – Gajdusчек György: *A magyar jogrendszer állapota*, MTA TK JTI, 2016, 747. oldal.

³³ Lásd a 4. lábjegyzetet.

³⁴ Ligeti Miklós: Korrupció, in: Jakab András – Gajdusчек György: *A magyar jogrendszer állapota*, MTA TK JTI, 2016, 748. oldal.

az intézményes kontrollokat, míg okozat azáltal volt, hogy a kontrollok gyengülése az államhatalom egyre kevésbé átlátható és elszámoltatható gyakorlását tette lehetővé.

Az, hogy a végrehajtó hatalmat kontrollálni hivatott állami szereplők nem vagy elégtelenül látják el feladataikat, megkönnyíti a kormány számára a közjó helyett a hatalmon lévő klikk érdekeit szolgáló döntések meghozatalát és végrehajtását. A korrupció ebben a folyamatban olyan sajátos eszköz, amely rövidtávon elsősorban a közpénzek kegyúri jellegű elosztásával erősíti a hatalom birtokosainak helyzetét. A korrupció tehát nem az egyéni gazdagodást célozza – bár kétségkívül ilyen hatása is van –, hanem sokkal inkább a hatalom birtokosainak elszámoltathatatlanságát és leválthatatlanságát elérni hivatott módszer. Olyan megoldás, amelynek segítségével jutalmazhatóak a lojalitás alapján kiválasztott klientúra tagjai. A korrupció súlyos formái a 2010 előtti időszakban is jelen voltak Magyarországon. A TI Magyarország már 2008-ban felhívta a figyelmet arra, hogy a „korrupció az intézményesülés tendenciáit mutatja”, és megállapította, hogy a „korrupció jelensége intézményesült formájában nem elhanyagolható súllyal van jelen a mai magyar gazdasági életben”.³⁵ A demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálása azonban a korrupciónak is olyan új minőségét eredményezte, amely kétségkívül a 2010 óta kiépülőben lévő magyarországi hatalomgyakorlási rendszer terméke, egyszersmind működési módjának meghatározó sajátossága.³⁶

A végrehajtó hatalmat kontrollálni hivatott intézményi környezet szétzilálásával a kormány olyan terjedelmű és olyan mértékben ellenőrizetlen cselekvési szabadságot teremtett magának, hogy a korábbinál sokkal kevésbé van szüksége a szabályok megszegésére vagy megkerülésére. Ehelyett minden törvényes következmény nélkül (vissza)élhet a szabályok átírásának, meghajlításának lehetőségével, amit az elmúlt két választási ciklus idején különösebb skrupulusok nélkül meg is tett. Azt sem állítjuk azonban, hogy a korrupció egyedi ügyletekben megnyilvánuló formái ne lennének jelen Magyarországon. A TI Magyarország saját kutatásának adatai³⁷ azt mutatják, hogy a megkérdezett polgárok 57%-a súlyosabbnak érzékeli a korrupciós helyzetet, mint négy évvel korábban, és a válaszadók több mint fele hatástalannak ítéli a kormány korrupció elleni intézkedéseit. Azt feltételezzük, hogy az ún. utcai vagy hétköznapi korrupció egyéb eseteinek előfordulása kisebb-nagyobb mértékben visszaszorul. A rendőri korrupció bizonyos megnyilvánulásai ellen hatékonyan alkalmazható megbízhatósági vizsgálatok ugyanúgy hozzájárulnak a közélet tisztulásához, ahogyan közúti áruforgalom ellenőrzésére szolgáló elektronikus rendszer (EKÁER) és az on-line pénztárgépek bevezetése. Az utcai-hétköznapi korrupció egyes formái elleni következetesebb állami fellépés azonban összességében nem csökkenti a korrupció mértékét és nem javítja a korrupcióval szembeni védekezési képességet, mivel az állam eközben megengedi, hogy az igazán komoly mértékű korrupció a legtöbb esetben teljességgel büntetlen maradjon.

2.1. Magyarország korrupció elleni teljesítményének megítélése³⁸

Magyarországon a korrupció immár nem az államhatalom működési zavaraként, hanem sokkal inkább az állam által alkalmazott módszerként jelenik meg. Az állami intézmények korrupció

³⁵ „Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban Nemzeti Integritás Tanulmány”, Második rész, 31. oldal (Budapest: Transparency International 2008 (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zatok-az-%C3%BCzleti-szektorban-Nemzeti-integrit%C3%A1s-tanulm%C3%A1ny-teljes-jelent%C3%A9s.pdf>)).

³⁶ Utalunk Lánzi András elhíresült mondására: „Amit korrupciónak neveznek, az gyakorlatilag a Fidesz legfőbb politikája”, in: Lánzi András: Viccpartok színvonalán áll az ellenzék, *Magyar Idők*, 2015. december 21. (<http://magyaridok.hu/belfold/lanczi-andras-vicepartok-szinvonalan-all-az-ellenzek-243952/>)

³⁷ Burai Petra – Mucsi Gyula: Globális Korrupciós Barométer 2016 – Korrupcióval kapcsolatos lakossági attitűdök Magyarországon. Transparency International, 2016, 6. oldal (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/11/Globalis-Korrupcios-Barometer-2016-Jelentes.pdf>).

³⁸ Részletesebb ismertetés: A Korrupció Érzékelési Index és a korrupció jellemzői Magyarországon, 2016-ban (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/01/A-Korrupcio-Erzekelesi-Index-es-a-korrupcio-jellemzoi-Magyarorszagon-2016-ban-1.pdf>).

elleni fellépésének folyamatos gyengülését a Transparency International által készített, a világ országait a közszektor korrupciós kitétsége szempontjából rangsoroló Korrupció Érzékelési Index (Corruption Perceptions Index – CPI) Magyarországra vonatkozó eredményei is igazolják. Magyarország a 2016-ban vizsgált 176 ország közül, az előző, 2015-ös évhez képest hét helyet és három pontot visszaesve, 48 pontot ért el, és a korrupciós világranglista 57. helyén áll. Ezzel Magyarország világviszonylatban a közepesen korrump országok közé sorolható, az Európai Unió országaival összehasonlítva azonban egészen elkésérítő az ország korrupció elleni teljesítményének megítélése. Magyarország a 28 EU-tagállam közül 2016-ban a 24–25. helyen állt, holtversenyben Romániával. Magyarország pontszáma 2012 és 2016 között 55 pontról 48 pontra csökkent az országok korrupció elleni teljesítményét 0-tól (rendkívül korrump) 100-ig (nagyon tiszta) rangsoroló felmérésben. Egy évvel korábban, azaz 2015-ben hazánkkal azonos szinten állt Szlovákia és Horvátország; ezek az országok azonban 2016-ban már jobban teljesítettek, mint Magyarország. Az uniós tagállamok közül Bulgária volt a leginkább fertőzött korrupció által, továbbá Görögországban és Olaszországban is rosszabb volt a helyzet, mint nálunk, de minden más ország korrupció elleni teljesítményét jobbnak ítélték.

Az Európai Unió tagállamaira vonatkozó CPI adatokat az 1. táblázat tartalmazza.












Helyezés	Ország	Pontszám	Helyezés	Ország	Pontszám
1.	Dánia	90 ↓	15.	Szlovénia	61 ↑
2.	Finnország	89 ↓	16.	Litvánia	59 ↓
3.	Svédország	88 ↓	17.	Spanyolország	58 →
4.	Hollandia	83 ↓	18.	Lettország	57 ↑
5.	Németország	81 →	19.	Ciprus	55 ↓
5.	Luxemburg	81 →	19.	Csehország	55 ↓
5.	Egyesült királyság	81 →	19.	Málta	55 ↓
8.	Belgium	77 →	22.	Szlovákia	51 →
9.	Ausztria	75 ↓	23.	Horvátország	49 ↓
10.	Írország	73 ↓	24.	Magyarország	48 ↓
11.	Észtország	70 →	24.	Románia	48 ↑
12.	Franciaország	69 ↓	26.	Olaszország	47 ↑
13.	Lengyelország	62 →	27.	Görögország	44 ↓
13.	Portugália	62 ↓	28.	Bulgária	41 →

1. táblázat: Az Európai Unió országainak korrupciós helyezése 2016-ban és a változás iránya az előző évhez képest

Forrás: CPI, TI Magyarország

A közép- és kelet-európai térséget tekintve is romlott Magyarország pozíciója, elsősorban a helyezéseket, de valamelyest a pontszámokat illetően is. Az uniós csatlakozást követő években Magyarország (Észtország és Szlovénia után) a kelet-közép-európai régióban a harmadik volt, jelenleg hasonló a helyzet – de a lista aljáról számítva. Tavaly a térségben már csak Bulgária volt korrumpabb Magyarországnál a CPI adatai szerint.

A kelet-közép-európai régió államaira vonatkozó CPI adatokat a 2. táblázat tartalmazza.

	Ország	CPI 2016	CPI 2015	CPI 2014	CPI 2013	CPI 2012	Változás* pontszámában	
1.	Észtország	70	70	69	68	64		0
2.	Lengyelország	62	62	61	60	58		0
3.	Szlovénia	61	60	58	57	61		1
4.	Litvánia	59	61	58	57	54		-2
5.	Lettország	57	55	55	53	49		2
6.	Csehország	55	56	51	48	49		-1
7.	Szlovákia	51	51	50	47	46		0
8.	Horvátország	49	51	48	48	46		-2
9.	Magyarország	48	51	54	54	55		-3
9.	Románia	48	46	43	43	44		2
11.	Bulgária	41	41	43	41	41		0

2. táblázat: Az Európai Unió kelet-közép-európai tagországai CPI pontszámának alakulása 2012 és 2016 között (minél alacsonyabb a pontszám, annál korruptabb az ország)

Forrás: CPI, TI Magyarország

A nagy volumenű korrupciót részben az teszi lehetővé, hogy – amint azt fentebb írtuk – nem működnek megfelelően a szabályok megtartásáért, illetve a szabályok megszegőinek elszámoltatásáért felelős szervek. A nagy volumenű korrupció további jelentős része nem a szabályok ellenében, hanem a szabályok átírásával valósul meg, vagyis ezekben az esetekben a korrupció többé nem csak a szabályok megszegésével elért illetéktelen előny, hanem a rossz szabályok közvetlen és legfőbb következménye. Mindennek a gyakorlati megvalósulását három példán – a Magyar Nemzeti Bank alapítványainak gazdálkodásán, a látvány-csapatsport támogatások rendszerén és a letelepedési államkötvények kereskedelmén – fogjuk bemutatni.

2.2. A Magyar Nemzeti Bank alapítványai

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) összesen közel 267 milliárd forintot juttatott az általa létrehozott Pallas Athéné alapítványcsaládnak. Ez az összeg a Magyarországon egy év alatt megtermelt bruttó hazai termék közel 1 százalékának felel meg. Az alapítványok mintegy 197 milliárd forintot állampapírokba fektettek, a vagyon fennmaradó részéből pedig százmilliós nagyságrendben támogattak a jegybank vezetéséhez közel álló személyeket.

Részben a TI Magyarország és egyes újságírók által indított perek hatására az alapítványok 2016. április 22-én közzétették szerződéseiket, így fény derült arra, hogy nem voltak szűkmarkúak a közpénzzel. Több mint 500 millió forintot fizettek ki például a VS.hu portált is kiadó New Wave Production Kft.-nek, amelynek tulajdonosa Matolcsy György jegybankelnök rokona; 70 millió forintot juttattak a Matolcsy György jegybankelnökről írt *Sakk és póker* című könyv szerzőjének; az egyik jegybanki alapítvány³⁹ kuratóriumának egykori tagja,⁴⁰ Kásler Miklós pedig 39 millió forintot kapott a *Nemzeti Nagyvizit* című könyvért. Az alapítványok továbbá egyenként havi 750 ezer forintért megrendelték a BanKonzult Kft.-től a *Hazai és globális gazdasági és pénzügyi trendek* című, egymással tartalmilag azonos elemzést. Jutott

³⁹ Kásler Miklós a 2016. december 21-ai alapítói döntés értelmében jogutódlással megszűnt Pallas Athéné Domus Concordiae Alapítvány kuratóriumának volt tagja.

⁴⁰ <http://www.pallasalapitvanok.hu/data/downloads/2017/05/15/05.-Melleklet-PADOC-Alapito-Okirat-2016.01.25.pdf>

arra is, hogy 2500 példányban megvásárolják a Matolcsy György jegybankelnök publicisztikáiból *Egyensúly és növekedés* címen kiadott válogatáskötetet.

A kormány megkísérelte titkosítani az MNB alapítványainak közpénz-zsonglörködéseit.⁴¹ Az ennek megvalósítására hivatott, a parlament Fidesz-KDNP párti többsége által kapkodva elfogadott törvényből mindenki megtanulhatta, hogy a kormány szerint az MNB által a Pallas Athéné alapítványokra bízott nemzeti vagyont „elveszítette közpénzjellegét”. Az Alkotmánybíróság azonban nem így gondolta és leszögezte, hogy az MNB alapítványai „kétséget kizáróan közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el”, azaz vagyontuk a nemzeti vagyont részét képezi.⁴²

A közpénzhasználatra Magyarországon szigorú szabályok vonatkoznak. E szabályok nem hatalmazzák fel az MNB vezetését arra, hogy a nemzeti vagyont alapítványokon keresztül, vagy egyéb módon a jegybanki feladatokkal semmilyen összefüggést nem mutató célokra juttassák. Sok százmillió forint eltűnt az MNB könyveiből, és a Pallas Athéné alapítványokon keresztül erre nem jogosultakhoz, így egyebek mellett a jegybanki vezetés tagjainak családtagjaihoz került. Mindez kizárólag úgy valósulhatott meg, hogy a jegybank vezetői megszegték a nemzeti vagyont kezelésére vonatkozó kötelezettségeiket.

A jegybanki alapítványok útján elkövetett hűtlen kezelés és hivatali visszaélés miatt a TI Magyarország büntetőfeljelentést tett a legfőbb ügyésznél, ám az ügyészség nem indított nyomozást. Az ügyészség tétlensége talán nem független attól a tényről sem, hogy a legfőbb ügyész felesége az MNB személyügyi igazgatója, továbbá két jegybanki alapítvány felügyelőbizottságának is tagja.

Az ügyészséggel ellentétben a Közbeszerzési Döntőbizottság megvizsgálta a jegybanki alapítványok gazdálkodását, és arra jutott, hogy az alapítványok törvényt sértettek, mert nem írtak ki közbeszerzési eljárást akkor, amikor a rájuk bízott közpénzt elköltötték. Az alapítványok a törvényt sértést kirívóan alacsony összegű, mindössze 84 millió forint összegű bírsággal megúszták, holott a döntőbizottság akár ötször nagyobb bírságot is kiszabhatott volna.

2.3. A látvány-csapatsport támogatások rendszere

A látvány-csapatsport szervezeteinek támogatására 2011-ben kialakított rendszer látszólag a cégek nettó nyereségének egy részét irányítja a sportegyesületek, sportalapítványok és sportági szövetségek kasszájába. A Tao.-támogatásoknak köszönhetően a látvány-csapatsport szervezetei a 2016. év végéig 360 milliárd forint összegű támogatáshoz jutottak. Ehhez hozzá kell számítani a 2017. évre előirányzott mintegy 90 milliárd forintot, a Tao.-támogatási kassa végösszege tehát nagyságrendileg 450 milliárd forintot tesz ki. Ez az összeg azonban nem a cégektől, hanem – igaz áttétellel –, az adókasszából, vagyis közpénzből került a sportszervezetekhez.

A lényeg, egyszersmind a legfontosabb motiváció az, hogy a cégek a támogatás összegével csökkenthetik a társasági nyereségadó befizetésüket. Vagyis az adományt az adózás előtti eredményük és nem ez adózott, tiszta nyereségük terhére fizetik. Ebből következően a látvány-csapatsport támogatás közpénzek átirányításával történik, a 450 milliárd forintos támogatási kassa valójában ekkora összegű adóvesztést jelent az állam számára.

A kormány körömszakadtáig tiltakozott az ellen, hogy a Tao.-alapú sporttámogatás közpénzből nyerné a forrását. Tette ezt annak ellenére, hogy kénytelen volt az Európai Bizottság jóváhagyását kérni a programhoz, aminek részeként el kellett ismernie, hogy a látvány-

⁴¹ Lásd a 20. lábjegyzetet.

⁴² 8/2016. (IV. 6.) AB határozat.

csapatsport támogatási rendszer állami pénzből működik. Az Európai Bizottság a jóváhagyó döntésében megállapította, hogy a látvány-csapatsport támogatási rendszer állami támogatásnak minősül, ugyanakkor nem tekintette azt piactorzító hatásúnak, ezért nem tiltotta meg a Tao.-támogatást.⁴³

A támogatást nyújtó cégek számára mintha fontosabb lenne a támogatott sportszervezet politikai beágyazottsága az eredményeknél. Más aligha magyarázza, hogy a látvány-csapatsport támogatások messze legnagyobb nyertese az Orbán Viktor miniszterelnök falujában működő Felcsúti Utánpótlás Neveléséért Alapítvány, amely hat év alatt több mint 14 milliárd forintot szerzett. Szintén kimagasló a Seszták Miklós fejlesztési miniszter hátországát jelentő Kisvárdai labdarúgócsapatának, a Várda Sport Egyesületnek a támogatásvonzó képessége. A Nemzetgazdasági Minisztérium adóügyi államtitkárához, Tállai Andrásához kötődő mezőkövesdi labdarúgócsapat is érdemein felül jut az államnak adóvesztéséget eredményező támogatásokhoz.

A kormány szándéka szerint a látvány-csapatsport támogatásról kizárólag azt lehet tudni, hogy a kedvezményezett szervezetek (sportegyesületek és sportszövetségek) évadonként összesen mekkora összegű pénzhez jutottak. A kormány érvelése szerint ugyanis kizárólag ez az összesített adattartalom tekinthető közérdekű adatnak, ebből ugyanis kiderül, hogy mekkora adóvesztés érte az államot. Ezzel szemben a TI Magyarország arról van meggyőződve, hogy a látvány-csapatsport támogatások részletei, így a támogató cégek és az általuk évente az egyes sportcsapatoknak juttatott pénz összege szintén közérdekű és ezért a nyilvánosságra tartozó adat.

A TI Magyarország a támogatók kilétének megállapítása érdekében közérdekű adatok kiadása iránt pert indított a kormány és öt látvány-csapatsport szövetség ellen. A kormány ellen indított perben a Kúria 2017. október 25-én hozott felülvizsgálati ítéletében megállapította, hogy a látvány-csapatsport támogatás közpénznek minősül és ezért a részletekre vonatkozó adatok közérdekű, nyilvános adatok.

2.4. Letelepedésre jogosító államkötvények

A letelepedési államkötvények kereskedelme révén mintegy 60 milliárd forint közpénzzel gazdagodtak az ezzel foglalkozó, döntően off-shore paradicsomokban bejegyzett vállalkozások.

A letelepedési államkötvények lényege az, hogy az Európai Unió kívüli országok polgárai az EU területén történő huzamos tartózkodást lehetővé tevő letelepedési engedélyhez juthatnak, ha megvásárolják a magyar kormány által kibocsátott, 300 ezer euróba kerülő államkötvénycsomagot. A 2017. június 30-ig mintegy négy éven át működő program keretében összesen 6621 letelepedésre jogosító kötvénycsomagot értékesítettek. Családtagokkal együtt majdnem 20 ezer nem-EU állampolgár szerezte meg a schengeni övezeten belüli szabad mozgás jogát.

A letelepedési államkötvényeket az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) értékesíti, azonban nem közvetlenül, hanem az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága által erre felhatalmazott vállalkozásokon keresztül. Szokatlan, hogy parlamenti képviselők cégengedélyezési ügyekkel foglalkozzanak. Az ilyen téren is járatlan honatyáknak talán nem is szűrt szemet, hogy egy híján valamennyi közvetítő vállalkozást off-shore szolgáltatásokat is kínáló országokban, a Kajmán-szigeteken, Liechtensteinben, Máltán, illetve Cipruson jegyezték be.

⁴³ Az Európai Bizottság C(2011)7287 számú jelentése, 65. pont
(http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240466/240466_1271180_52_3.pdf).

A letelepedési államkötvényekkel kereskedő vállalkozások diszkont áron jegyzik le az államkötvényt, vagyis a gyakorlatban a 300 ezer eurót kitevő névértékből a közvetítő cég csak 271 ezer eurót utal át a magyar államnak, miközben Magyarország a teljes 300 ezer eurót fizeti vissza a közvetítő vállalkozásnak az ötéves futamidő elteltével. Tehát a kormány, kamat és hozam fejében, előzetesen a közvetítő vállalkozások zsebében hagy 29 ezer eurót minden egyes letelepedési kötvénycsomag után. Mindezt ráadásul úgy, hogy törvény írja elő: a letelepedésre jogosító államkötvények hozama legalább két százalék kell legyen, pedig Magyarország már közel három éve ennél jóval alacsonyabb hozamok mellett is tud államkötvényeket értékesíteni.⁴⁴ Vagyis a kormány a luxuskamatok fizetésére kötelező államkötvényeknél olcsóbban, és a letelepedés jogának biztosítása nélkül is tudná finanszírozni az államadósságot. Magyarország ezért többszörösen ráfizet a letelepedésikötvény-bizniszre.

A 2017. június 30-ig értékesített 6621 darab letelepedési államkötvény után a közvetítő cégek 60 milliárd forint magyar közpénzből származó nyereséget könyvelhettek el. Tekintettel arra, hogy az egyetlen magyarországi bejegyzésű cég kivételével a közvetítő vállalkozásokat offshore paradicsomokban regisztrálták, aligha feltételezhető, hogy ezek a cégek Magyarországon adót fizetnének a tetemes bevételeik után. Nem is beszélve arról, hogy az Alaptörvény értelmében közpénzt egyáltalán nem lenne szabad olyan szervezetre bízni, amelynek tulajdonosi szerkezete átláthatatlan.

A TI Magyarország a Magyar Nemzettel együttműködésben két közérdekűadat-pert is jogerősen megnyert a letelepedési államkötvények kereskedelmének ügyében. A bíróság az Államadósság Kezelő Központot az egyes közvetítő vállalkozások által értékesített letelepedési kötvények számának kiadására, míg az Országgyűlés Gazdasági Bizottságát a közvetítő vállalkozások engedélyei alapjául szolgáló okiratok átadására kötelezte.

3. Közpénzek a haveri kapitalizmus szolgálatában

A közpénzek rendeltetése a közérdek szolgálata, valamint annak biztosítása, hogy minden polgár azonos esélyekkel férjen hozzá a közszolgáltatásokhoz. Magyarországon emellett – vagy még inkább ezt megelőzően – az is a közpénzek feladata, hogy a kormány iránt lojális kör tagjai további gazdagodásának a forrásául szolgáljon. Az Európai Unióból származó forrásokat, illetve a közbeszerzéseket érintő korrupció valójában rendre ennek a körnek a vagyonosodását segíti elő. E két, egymást nagymértékben átfedő területen túl Magyarország egyik legrégebbi korrupciós adósságáról, a politikai pártok közpénzgazdálkodásáról is ebben a fejezetben lesz szó.

3.1. Korrupciós kockázatok az európai uniós források felhasználása terén⁴⁵

Magyarország évente átlagosan több mint ezermilliárd forint összegű támogatáshoz jut az Európai Unió költségvetéséből. A hazai közberuházások 90%-a az Európai Unió társfinanszírozásával valósul meg. A 2014–2020 közötti uniós költségvetési ciklusban közel nyolcezer milliárd forintot (25 milliárd eurót) kitevő támogatást kap Magyarország, ez éves szinten a magyar GDP átlagosan 3–4 százalékát teszi ki (2016-ban azonban 6 százalék volt az arány). Ez azt jelenti, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamai közül a második az egy főre jutó támogatás rangsorában, ami arányaiban meghaladja a második világháború után a nyugat-európai országokban szétosztott Marshall-segély mértékét.

⁴⁴ <https://mno.hu/gazdasag/komoly-bukas-a-kotvenyprogram-2403748>.

⁴⁵ Az Európai Unióból származó támogatások szerepéről a magyarországi demokrácia leépülésében és a korrupció elterjedésében lásd például: How EU Money has Contributed to the Dismantling of Democracy in Hungary. Levegő Munkacsoport, 2016 (https://www.levego.hu/sites/default/files/eu-budget_democracy_hungary_2015sept15-honlapra.pdf).

Az uniós források magyarországi felhasználása számos korrupciós kockázatot hordoz magában rendszerszinten, és maga az intézményi felépítés sem tudja ezeket a kockázatokat kiszűrni, sőt, az intézmények maguk teremtenek korrupciós lehetőségeket.

Ahogy azt a TI Magyarország 2015-ös kutatása⁴⁶ megállapította, a forrásbőség önmagában is korrupciós kockázatot teremt, mivel Magyarország európai uniós csatlakozása óta hivatalban volt valamennyi kormányának a rendelkezésre álló pénz minél gyorsabban és minél teljesebb mértékben történő lehívása volt az elsődleges célja. Az abszorpciós nyomásra tekintettel a projektek tervezése, a kiválasztott projektek hasznossága és indokoltsága másodlagos, és a projektek ellenőrzése sem prioritás, hiszen az csak hátráltatná a forrásfelhasználást.

Az európai uniós források kedvezményezettjeiről döntő, valamint az elköltésének ellenőrzését végző és a támogatott projekteket tervező szervezetek ugyanannak az irányító hatóságnak a részei, vagyis azonos politikai vezetés (helyettes államtitkár, illetve végső soron miniszter) irányítása alá tartoznak. Az ellenőrző szervezetek ezért kifejezetten ellenérdekeltek abban, hogy ellássák a projektek ellenőrzését, hiszen az ellenőrzés egyrészt lassítaná a forrásfelhasználást, másrészt, ha az ellenőrzés eredményeként hiányosságokra, szabálytalanságokra derülne fény, a kormány saját magát keverné gyanúba, hogy nem kellő körültekintéssel választották ki az érintett kedvezményezettet.

Jellemző, hogy az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF), az európai uniós elvárások alapján kötelezően felállítandó és az irányító hatóságoktól független ellenőrző szerv, szintén a Nemzetgazdasági Minisztérium szervezetén belül működik, alkalmazottai pedig kormánytisztviselők. A tényleges függetlenségnek mind szervezeti, mind személyi szinten erősen megkérdőjelezhetőek az intézményi garanciái.

Ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése elsősorban tagállami kompetencia, a megfelelő tagállami hatóságoknak – elsősorban az irányító hatóságoknak, de végső soron az ügyészségeknek – kell ellátniuk ezt a feladatot. Az Európai Bizottság ellenőrző szervei – az auditorok, illetve az európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) – nem képes több tízezer projekt tételes ellenőrzésére. Szemléltetésül: az OLAF a 28 tagállamban évente körülbelül 300 vizsgálatot indít, magyar projektek vizsgálatára tízes nagyságrendben kerül sor, 2016-ban például 13 Magyarországot érintő vizsgálatot zárt le az OLAF, ezek közül 11 esetben állapított meg szabálytalanságokat. Ezzel szemben az előző, 2007–2013. közötti hétéves költségvetési időszakban egyedül Magyarországon több mint 60.000 projekt valósult meg részben vagy egészben uniós forrásból. Ráadásul az OLAF magyarországi partnerszervezete egyrészt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal részeként működő OLAF Koordinációs Iroda, valamint végső soron az ügyészség. Ez azt jelenti, hogy az OLAF a vizsgálati megállapításait az ügyészségnek juttatja el, vádhatósági jogkört azonban nem gyakorol, ezért nem tud közvetlenül a bírósághoz fordulni. Az ügyészség az OLAF által a 2013–2016 közötti időszakban csalás gyanúja miatt tett 41 jelzés alapján mindössze 3 esetben emelt vádat.⁴⁷

Mivel a kormány a hatalmas mennyiségű pénzt minél gyorsabban el akarja költeni, jellemző az egyes projektek felültervezése, tehát a ténylegesen szükségesnél nagyobb pénzüsszeg jóváhagyása. Ezt tetézi az elégtelen ellenőrzés, és ez a két tényező nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az európai uniós projektek túlárázása általános jelenséggé vált. Az idézett 2015-ös kutatás

⁴⁶ Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon, Transparency International Magyarország, 2015. október (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/TI-Az-Uni%C3%B3s-forr%C3%A1sok-korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zata-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>).

⁴⁷ A közölt adatok forrása az OLAF 2016. évi jelentése, különösen 5., 11. és 12. táblázat (https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf).

alapján a TI Magyarország számításai szerint a túlárzás a projektek több mint 90%-át érintheti, és annak mértéke elérheti a 25%-ot is.

A projektek indokoltsága és hasznossága másodlagos, ami az egy-egy programra (fejlesztési célkitűzésre) szánt keretösszeg meghatározásában (a programszintű allokációs döntésekben) is megmutatkozik. A kormány döntése⁴⁸ értelmében a 2014–2020-as programozási időszakban Magyarország számára elérhető európai uniós források 60 százalékát közvetlen gazdaságfejlesztésre kell fordítani. A 2007–2013-as periódusban ez az arány 24 százalék volt, és több adat is alátámasztja, hogy ezek a támogatások nagyon alacsony hatékonysággal hasznosultak. Arról vagyunk meggyőződve, hogy a közvetlen gazdaságfejlesztési források arányának jelentős növelése tovább erősíti az abszorpciós nyomást, ami fokozza a korrupciós kockázatokat.⁴⁹ A programokra allokált források szerkezetét részben meghatározzák a finanszírozást biztosító alapok hozzájárulása és a tervezési irányelvek, azonban a tagországoknak jelentős mozgásterük van saját fejlesztési céljaik kijelölése során. A korrupciós kockázatok fokozódásán túl azért is problematikus a kormány döntése, mert így az uniós források 60%-ának nagy része elaprózott, egyenként csak csekélyebb összegű támogatást jelent a magyarországi kis- és középvállalkozások számára, ami azonban nagy valószínűséggel nem járul hozzá a magyarországi gazdaság hosszútávon fenntartható növekedéséhez.

Az uniós források döntő hányadát közbeszerzések útján költik el a kedvezményezettek, ez az uniós források felhasználásának korrupciós szempontból egyik legkockázatosabb szakasza. Ha a kedvezményezett kormányzati vagy költségvetési szerv vagy állami cég, akkor egyébként is közbeszerzésre kötelezett. Ugyanakkor, ha a kedvezményezett olyan cég, amely egyébként nem lenne köteles közbeszerzési eljárás lefolytatására, az európai uniós források felhasználásakor mégis köteles közbeszerzést kiírni, ha – leegyszerűsítve – a támogatás mértéke meghaladja az 50%-ot (uniós értékhatár felett) vagy a 75%-ot (uniós értékhatár alatt); vagy a támogatás mértéke eléri a 40 millió forintot.⁵⁰ Többféle intézkedés is történt ennek a szabálynak a kijátszása érdekében. Egyrészt a kormány mentesítést adhat a közbeszerzési kötelezettség alól,⁵¹ másrészt a támogatás mértékének megállapítása is történhet úgy, hogy az ne haladja meg a közbeszerzési értékhatárt; például a Vál-völgyi Kisvasút („felcsúti kisvasút”) támogatási mértéke csak 70%-os volt.

3.2. Közbeszerzések – gyenge intézmények, erős versenyhiány

A magyarországi közbeszerzésekre vonatkozó statisztikák évek óta súlyos problémákat jeleznek a közbeszerzés gyakorlatát illetően: a verseny a közbeszerzések során rendkívül korlátozott. A hirdetmény nélküli eljárások – tehát a verseny nélkül odaítélt szerződések – aránya az uniós értékhatár⁵² feletti eljárásokban a 2009. évtől a 2015. évig folyamatosan 13% körül alakult és 2016-ban is csak 9%-ra csökkent, miközben az Európai Unióban átlagosan a közbeszerzések mindössze 4%-áról döntenek a versenyeztetés mellőzésével. A helyzet még rosszabb az uniós értékhatár alatti – tehát a kis értékű és az uniós szabályokhoz képest kevésbé szigorú – eljárások esetében. 2013-ban például az uniós értékhatár alatti eljárások közel 70%-a hirdetmény nélkül indult meg, ami a kis értékű szerződések értékének csaknem 40%-át tette ki.

⁴⁸ 1600/2012. (XII. 17.) kormányhatározat.

⁴⁹ Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon, Transparency International Magyarország, 2015. október, 30–31. oldal (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/TI-Az-Uni%C3%B3s-forr%C3%A1sok-korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zata-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>).

⁵⁰ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 5. § (2)–(3) bekezdés.

⁵¹ Kbt. 5. § (5) bekezdés.

⁵² A közbeszerzések körében az európai uniós értékhatár meghatározásához lásd: <https://www.kozbeszerzes.hu/kisokos/ertekhatarok/ertekhatarok-tablazatos-formaban/>.

Ez azt jelenti, hogy közel 310 milliárd forint közpénzt versenyeztetés nélkül költöttek el.⁵³ A verseny igen alacsony szintjére utal az is, hogy a legfrissebb (2016-os) adatok szerint az uniós értékhatár feletti eljárások 36%-ában csak egy ajánlattevő tett ajánlatot. A kisebb értékű szerződéseknél még több egyajánlatos közbeszerzési eljárás feltételezhető, különösen, ha a nem valódi, „látszatajánlatokkal” lebonyolított közbeszerzési eljárásokat is ide számítjuk.⁵⁴

A TI Magyarország álláspontja szerint a közbeszerzések elosztásával kapcsolatos részrehajlás döntő módon járul hozzá ahhoz, hogy a kormányhoz közel álló vállalkozók (oligarchák) az elmúlt időszakban mesés módon gazdagodtak. Mészáros Lőrinc, Felcsút polgármestere 2017-ben, az előző évihez képest megötszörözve, 118 milliárd forintra növelte a vagyonát, így immár ő az ötödik leggazdagabb magyar.⁵⁵ Az üzleti élet szereplőinek megítélése is igen rossz a közbeszerzésekről, az Európai Bizottság 2016-os országjelentése⁵⁶ szerint a vállalkozások 81%-a gondolta úgy, hogy a korrupció elterjedt ezen a területen, miközben az uniós átlag 71% volt.

Jóllehet a 2015-ben kialakított magyarországi közbeszerzési szabályozás – legalábbis az uniós értékhatár feletti eljárások vonatkozásában – alapvetően megfelel az uniós irányelveknek, 2016 során több olyan törvénymódosítást fogadott el az Országgyűlés, amely tovább rontja a közbeszerzések átláthatóságát és a valódi versenyt. A 2016 júniusában elfogadott 2016. évi LXIII. törvény felhatalmazta a kormányt arra, hogy kartellezés miatt elmarasztalt cégeknek engedélyezze a közbeszerzésen történő részvételt. A 2016 novemberében megszavazott 2016. évi CLX. törvény pedig több olyan rendelkezést is bevezetett, amelyek súlyos aggályokat keltenek. Növelte például a közbeszerzési kötelezettséget megteremtő értékhatárokat, lehetővé tette, hogy a kormány felmentést adjon az európai uniós források közbeszerzésen történő elköltésének kötelezettsége alól, a hirdetmény nélküli eljárások esetében pedig 100 millió forintról 300 millió forintra emelte az építőipari közbeszerzés értékhatárait. E törvénymódosítások ellen a TI Magyarország ugyan felemelte a szavát, ám a kormány nem fogadta meg a javaslatunkat.⁵⁷

A magyarországi közbeszerzési gyakorlatot jellemzi, hogy a Magyar Nemzeti Bank által 2013–2014 folyamán létrehozott Pallas Athéné alapítványncsalád évekig egyáltalán nem alkalmazta a közbeszerzési szabályokat a közpénzköltései során. Amint azt a Magyar Nemzeti Bank alapítványok útján megvalósított beruházásainak ismertetésében jeleztük, a Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzések törvénysértő elmulasztásával megkötött szerződések

⁵³ 2016-ban ezek az arányok javuló tendenciát mutattak, ugyanakkor nehezíti a statisztikák értelmezését a 2015. november 1-jén hatályba lépett új közbeszerzési törvény, amely új eljárástípusokat vezetett be. Ráadásul ezek az adatok nem tartalmazzák az ún. „három-ajánlatos” – később „négy-ajánlatos” – eljárásokat, amelyek azáltal szűkítik a versenyt, hogy az ajánlatkérő nem hirdeti meg nyilvánosan a közbeszerzési eljárást, hanem az általa kiválasztott három (illetve négy) cégnek közvetlenül küld felhívást ajánlattételre.

⁵⁴ Az idézett adatok forrásai: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr_hungary_2016_en.pdf, 53. oldal; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-hungary-en_1.pdf, 35. oldal; <http://www.parlament.hu/irom40/00147/00147.pdf>, 94–95. oldal; <http://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/ev-es-beszamolo/>.

⁵⁵ http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/itt_az_uj_lista_ok_a_leggazdagabbak_es_a_legbefolyasosabbak_magyarorszagon.635525.html. A közbeszerzési piac versenyintenzitására vonatkozó további adatok és kutatási megállapítások találhatóak a Korrupció Kutató Intézet tanulmányában: István János Tóth – Miklós Hajdu: Intensity of Competition, Corruption Risks and Price Distortion in the Hungarian Public Procurement (2009–2016). Working Paper Series CRCB-WP/2017:2 (http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2017/12/eu_hpp_2016_report_170616.pdf).

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr_hungary_2016_en.pdf, 53. o.

⁵⁷ A TI Magyarország kapcsolódó állásfoglalását lásd: <https://transparencny.hu/hirek/tobb-sebbol-verzik-a-kozbeszerzesi-torveny-modositasa/>.

értékének mindössze a 3%-át kitevő, 84 millió forint összegű bírságot szabott ki, holott akár ennek az ötszörösét elérő bírság kirovására is lett volna mód.⁵⁸

Ez a példa rávilágít a – legalábbis az uniós értékhatár feletti közbeszerzések területén viszonylag jónak tekinthető – jogszabályok alkalmazása terén mutatkozó súlyos hiányosságokra. Ennek az az egyik oka, hogy a közbeszerzések ellenőrzésére hivatott szervek – úgy mint a Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság – intézményi függetlensége erősen megkérdőjelezhető. E szervek elnökeit ugyanis a Közbeszerzési Hatóság keretein belül működő Tanács választja, márpedig a Tanács 13 tagja közül öt főt a kormány, egy további tagot pedig a kormány által lojálisra tett Gazdasági Versenyhivatal nevez ki.⁵⁹ A Tanács a tagjai kétharmadának szavazatával választja meg a Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökeit. Mivel a kormány blokkoló kisebbséggel rendelkezik a Tanácsban, döntően tudja befolyásolni a választást. A megválasztott vezetők fölött a munkáltatói jogokat ugyancsak a Tanács gyakorolja.

A másik súlyos probléma a közbeszerzési jogorvoslati rendszer, amelynek első fóruma a Közbeszerzési Döntőbizottság. Túl azon, hogy ennek a szervezetnek kétséges a kormánytól való függetlensége, az általa lefolytatandó eljárás kezdeményezéséért kirívóan magas összegű díjat (25 millió forintot) kell fizetni.⁶⁰ A rendkívül költséges eljárás eltántorítja a közbeszerzési szabálytalanságok elszenvetőit attól, hogy jogorvoslati eljárást kezdeményezzenek, amint azt a TI Magyarország számos konkrét esetben tapasztalja. Hatékony ellenőrzési mechanizmusok hiányában a szabálytalan, illetve korrupciós közbeszerzési eljárások nagy arányban feltáratlanul maradnak.

3.3. Párt- és kampányfinanszírozás – a korrupció (egyik) ősforrása⁶¹

Amint arra a TI Magyarország már évekket ezelőtt rámutatott, a „politikai pártok választási kampányainak a finanszírozása Magyarországon a rendszerváltozás óta megoldatlan probléma, egyben ez az egyik legnagyobb korrupciós kockázat is”.⁶² A pártok bevételeinek a zöme költségvetési támogatásból, vagyis közpénzből, illetve (ehhez képest elenyészően csekély arányban) tagdíjakból és különféle adományokból származik. Pártok anyagi támogatást a vonatkozó törvény 2014. január 1-je óta hatályos módosítása⁶³ értelmében kizárólag a magyar államtól és magyar állampolgárságú természetes személyektől fogadhatnak el. Az önmagában nem lenne probléma, ha a pártok ténylegesen a központi költségvetésből származó közpénzekből működnének. Korrupciós kockázatot az okoz, hogy a pártok gazdálkodását egyedül ellenőrizni jogosult Állami Számvevőszék (ÁSZ) egészen a legutóbbi időkig nem fordított különösebb figyelmet arra, hogy a pártok nyilvános beszámolóiban található bevételi és kiadási adatok megfeleltethetőek-e a valóságos költségeiknek. Ennek következtében legalábbis kétséges, hogy a pártok valóban tartózkodnak-e attól, hogy például cégektől vagyoni

⁵⁸ Erre akkor kerülhetett volna sor, ha – egyezően a TI Magyarország által előterjesztett kéréssel – a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból kezdeményezte volna a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását. A TI Magyarország beadványait lásd: <https://transparency.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokehez-fordultunk-az-mnb-alapitvanyok-ugyeben/> <https://transparency.hu/hirek/ismetelten-a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokehez-fordultunk/>.

⁵⁹ Kbt. 182. §

⁶⁰ 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 1. §

⁶¹ A párt- és kampányfinanszírozásról írottak körében támaszkodunk a TI Magyarország által készített Kampánykód – kampányfinanszírozási tanulságok és javaslatok című tanulmányra (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/Kamp%C3%A1nyk%C3%B6d-A-2014.-%C3%A9vi-orsz%C3%A1ggy%C5%B1%C3%A9si-%C3%A9s-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati-v%C3%A1laszt%C3%A1sok-kamp%C3%A1nyk%C3%B6d%C3%A9seinek-monitoroz%C3%A1sa.pdf>).

⁶² Mit Választunk? Az intézményrendszer és a költségvetés átláthatósága Magyarországon, 42. oldal (http://www.mitvalasztunk.hu/images/MitValasztunk_Az_intezmenyrendszer_es_a_koltsegvetes_atlathatosaga_Magyarorszag.pdf).

⁶³ 1989. évi XXXIII. törvény, a hivatkozott módosítást a 2013. évi LXXXVII. törvény iktatta be.

hozzájárulást fogadjanak el. Az ÁSZ ellenőrzések hatékonyságának hiányát részben a szabályozás gyengesége magyarázza, részben azonban az ÁSZ hozzáállásán is múlik, hogy a pártok gazdálkodása ennyire átláthatatlan.⁶⁴ Tény mindenestre, hogy a pártoknak eddig nem kellett komoly összegű bírság kirovásával záruló, részletes ÁSZ ellenőrzésre számítaniuk. Ez a helyzet 2017 decemberében változott, amikor az ÁSZ a Jobbikra 663 millió forint összegű bírság kiszabását helyezte kilátásba, amiért a párt a piaci árnál olcsóbban vásárolt közterületi hirdetések. Az ÁSZ szerint az árkedvezmény tiltott párttámogatást valósított meg.⁶⁵ Kérdés, hogy ez a súlyos bírság, valamint az ÁSZ által néhány további ellenzéki pártra kivetett, és szintén szokatlanul magas összegű bírságok új kezdetet jelentenek-e, vagy csak azt jelzik, hogy az ÁSZ immár nyíltan a pártpolitikai játszmák eszköze. Az utóbbi feltételezés valószínűségét erősíti az a körülmény is, hogy az ÁSZ a 2018. évi országgyűlési választásokat megelőző időben nem tervezi a kormányzó pártok gazdálkodásának vizsgálatát, sőt a 2014-es kampányköltségek ellenőrzése során automatikusan elfogadta a Fidesz-KDNP önbevallását. Tette ezt annak ellenére, hogy a TI Magyarország fentebb hivatkozott tanulmánya szerint a kormánypártok a Jobbikra nézve nemrég megállapított visszaélésekkel megegyező, ám lényegesen nagyobb összegű visszaéléseket valósítottak meg a közterületi hirdetések vásárlása során.

A pártok kampánykiadásairól sokkal több tudható, mint a működési költségeikről, ami nem kis részben a TI Magyarország által mind a 2010. évi, mind pedig a 2014. évi választási kampányokra nézve elvégzett kampánymonitor projektnek⁶⁶ köszönhető. A törvényi előírások értelmében a parlamenti választás napját megelőző ötvenedik napon kezdődik a kampány, és szabályosan kizárólag ebben az időszakban lehet kampányköltségeket elszámolni. A nyomtatott sajtóban megjelenő politikai hirdetések tarifáit és a politikai hirdetésekért ténylegesen fizetett összeget a pártok kötelesek bejelenteni az ÁSZ-nak. Az elektronikus médiában megjelentetett politikai reklámok azonban ingyenesen tehetőek közzé, a közterületi óriásplakátok hirdetési árait pedig egészen a 2017. évben bevezetett törvénymódosítás⁶⁷ elfogadásáig titokban lehetett tartani.

A pártok legfeljebb 995 millió forintot költhetnek a parlamenti választási kampányukra. A 199 képviselőjelölt mindegyike után fejenként elkölthető 5 millió forintból egymillió forintot közvetlenül a jelölt kap. A jelölt a Magyar Államkincstártól kincstári kártyán kapott támogatási összeg terhére csak átutalást teljesíthet, a kiadásairól teljes körűen el kell számolnia és a teljes támogatást vissza kell fizetnie, ha nem szerzi meg a leadott szavazatok 2%-át. Ha a jelölt nem tudja számlával alátámasztani a kampánykiadásokat, a támogatás kétszeresét kell visszafizetnie. A pártok a jelöltenként fennmaradó 4 millió forint zömét is a költségvetéstől kapják, függően a pártlista méretétől. Ha a párt legalább 27 választókerületben indít jelöltet, 149,25 millió forintot kap, de ha mind a 106 választókerületben indít jelöltet, 597 millió forintra számíthat. A pártok a kampánytámogatást készpénzben kapják meg, amit a nemrég elfogadott törvénymódosítást⁶⁸ megelőző időben még akkor is megtarthattak, ha a listájuk egyetlen szavazatot sem kapott a választásokon. Ez a lehetőség egyenesen ösztönzött az ún.

⁶⁴ Az ÁSZ a rá vonatkozó törvény értelmében ellenőrzési terv szerint, az Országgyűlés rendelkezése alapján, a kormány felkérésére, valamint akkor köteles, illetve jogosult ellenőrzést végezni, ha más törvény elrendeli. Külön törvény szerinti ellenőrzést végez az ÁSZ akkor, amikor a párttörvény (1989. évi XXXIII. törvény) vagy a kampányfinanszírozásról szóló törvény (2013. évi LXXXVII. törvény) alapján jár el. Bár kétségtelen, hogy a törvények szigorúbb ellenőrzési kötelezettséget is előírhatnak – különösen feleslegesnek tűnik az az előírás, amely szerint törvény az ÁSZ ellenőrzését a szabályszerűség ellenőrzésére korlátozhatja –, semmi nem tiltja meg azt, hogy az ÁSZ elnöke az éves tervben az eddigiekben megszokottnál ambiciózusabb ellenőrzéseket irányozzon elő.

⁶⁵ Lásd az ÁSZ 2017. év december hó 6. napján kelt, EL-0275-060/2017. számú jelentéstervezetét.

⁶⁶ A 2010. évi országgyűlési választási kampány civil monitorozásában a TI Magyarország, a Freedom House Europe és az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, míg a 2014. évi választási kampány civil monitorozásában a TI Magyarország, az Átlátszó.hu és a K-Monitor vettek részt.

⁶⁷ 2017. évi CIV. törvény.

⁶⁸ 2017. évi CLX. törvény.

„kamupártok” alapítására, és összességében többmilliárd forint közpénzvesztéséget eredményezett.

A hézagos, elnagyolt szabályozásnak köszönhetően a 2014. évi országgyűlési választási kampány során burjánzott a kampánykorrupció. Ez egyebek mellett a formailag megengedett kampányidőszakon kívül történő kampányolásban, a kormánypárt esetében a kampány nem csekély részének a Civil Összefogás Fórum nevű baráti civil szervezet részére történő kiszervezésében („CÖF-jelenség”), a kormány saját pártjai érdekében folytatott „önkampányában”, továbbá a kampányköltségi határérték többszörös túllépésében nyilvánult meg. A politikai reklámok ingyenességének köszönhetően gyakorlatilag monopolhelyzetbe került közszolgálati médiaszolgáltatások nem biztosítottak a pártok számára egyenlő esélyeket. A TI Magyarország által vezetett civil kampánymonitor megállapításai szerint a 2014. évi parlamenti választási kampány során a törvényileg megengedett 995 millió forint helyett a kormánypártok több mint 3900 millió forint értékű kampányszolgáltatást vettek igénybe. A baloldali összefogás pártjai mintegy 1,6 milliárd forintot kitevő, a Jobbik pedig több mint 1,2 milliárd forintot érő kampányt folytatott. Egyedül az LMP maradt a törvényi küszöb alatt, ennek a pártnak a kampánya ugyanis 728 millió forintot ért.

A 2018. évi országgyűlési választási kampány ettől némileg eltérő keretek között fog lezajlani, a parlament ugyanis mind a közterületi hirdetésekre vonatkozó szabályokat, mind a pártlisták állami kampánytámogatásának a szabályait módosította. Az óriásplakátokra vonatkozó új szabályozás következtében a politikai pártok és más, közpénzből gazdálkodó szervezetek kizárólag a plakáthely szolgáltatója által meghatározott listaáron vásárolhatnak közterületi hirdetést. Ez az óriásplakátok piacán jelentősen drágítani fogja a politikai kampányokat, igaz, egyszersmind átláthatóbbá is teszi a politikai hirdetések piacát. Más kérdés, hogy a kormány nem feltétlenül a kampányköltségek fehéritése érdekében vezette be az új szabályozást, hiszen a listaáron történő vásárlási kötelezettség kizárólag a „központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy” számára kötelező. Vagyis a CÖF és más hasonló álcivil szervezetek, de akár kamupártok is hirdethetnek listaár alatt, és – mivel nem részesülnek költségvetési támogatásban – még a törvény előírásait sem sértik meg. Arról nem is beszélve, hogy ez a törvény a parlamenti képviselők egyszerű többségének a szavazatával számos, kétharmados többséget igénylő alapvető politikai jogot szorított korlátok közé, valamint a pártok gazdálkodásának az ellenőrzését, ismét csak az Alaptörvény rendelkezéseivel szemben, az ÁSZ helyett a kormányhivatalokra bízta.⁶⁹ Az ésszerűség próbáján elbukó és alapjogi szempontból is súlyosan aggályos szabályozás elsőrendűen az ellenzéki pártok közterületi hirdetési felülethez jutását nehezítheti.

A politikafinanszírozás szabályozásának legújabb fejleménye a kamupártok jelenségét érintő módosítás, amely elrendeli a pártlistáknak juttatott állami támogatás visszafizetését akkor, ha a pártlista nem szerzi meg a szavazatok legalább egy százalékát. Mi több, nemcsak a valódi támogatást nem élvező pártlisták, hanem a visszaléptetés miatt kieső jelöltek után felvett támogatást is vissza kell fizetni. A visszafizetési kötelezettség nemcsak a pártot, de annak vezető tisztségviselőit is terheli. Kétségtelen, hogy ez a szabály elejét fogja venni a kamupártok újbóli elburjánzásának, hiszen ki kockáztatná, hogy százmillió nagyságrendben keletkezzék adók módjára behajtható köztartozása. Ismét csak más lapra tartozik az, hogy ez a szabály akár meg is béníthatja az ellenzéki pártok választási összefogását.⁷⁰

⁶⁹ A TI Magyarország és a Political Capital szerint a közterületi hirdetésekre vonatkozó új szabályok ellentétesek az Alaptörvénnyel, ezért a két szervezet közösen tiltakozott (<https://transparency.hu/hirek/plakattorveny-modositas-alkalmatlan-es-alaptorveny-ellenes/>).

⁷⁰ A kampányfinanszírozásról szóló törvény módosításával szemben a Political Capital emelt kifogást (<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1943517>).

4. A közhatalom ellenőrzésére szolgáló civil eszközök

A TI Magyarország tapasztalatai szerint a közérdekű adatok megismerése útján történő tájékozódás, valamint a hírek, információk sajtó útján történő terjesztése és megismerése a közhatalom civil társadalom által történő ellenőrzésének kiemelkedő jelentőségű eszközei. Olyan eszközök, amelyek gyakorlására csak egyre szigorodó feltételek között van lehetőség Magyarországon. Az alábbiakban ezért áttekintjük az információs szabadság és a sajtó szabadság legfontosabb fejleményeit.

4.1. Információs szabadság

Civil szervezetek, újságírók, de bármely magyar polgár is leleplezheti a kormány és más közhatalmi vagy közpénzt használó szervezetek által titkolni akart visszaéléseket. Ehhez mindössze élnie kell a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jogával, amit az Alaptörvény mindenki számára garantál. E jog érvényesítésének köszönhetően számos nagy horderejű, közérdeklődésre számot tartó korrupciós ügy került napvilágra az utóbbi években. Az információs szabadság eszközeivel feltárt korrupciós botrányok között előkelő helyet foglalnak el a Magyar Nemzeti Bank alapítványi ügyei, a társasági adóbevételek veszteségét okozó látvány-csapatsport támogatások, a letelepedési államkötvények, a Századvég Alapítvány által kormány megrendelésre készített tanulmányok – és ez a sor még hosszan folytatható lenne.

A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog a polgárok tájékozódását szolgálja, a végső célja pedig az, hogy elősegítse az államhatalom polgárok által történő („civil”) ellenőrzését. Az információs szabadság eszközrendszere ugyanakkor nem pótolja, hiszen nem is pótolhatja az állami hatóságok, mindenekelőtt a büntetőhatóságok mulasztásait. A közérdekű adatok feltárásával a korrupciót nem lehet megakadályozni, és meg nem történné sem lehet tenni. A közérdekű adatok megismerhetőségének hatása ebben az értelemben tehát korlátozott, a korrupció eltussolásának lehetetlenné tételére azonban igenis alkalmas. A nyilvánosság jelentőségét nem szabad alábecsülni, az ugyanis, ha börtönbe nem is juttatja a korrupciós döntéshozókat, az érinthetlenségük mítoszát le tudja rombolni. Ez annak ellenére így van, hogy az információs szabadság intézményrendszere a 2010. évi választásokat követő időszakban meggyengült. Pedig az Alaptörvény még ennek az ellenkezőjét vetítette előre, például azáltal, hogy előírta a közpénzekre vonatkozó adatok nyilvánosságát.⁷¹

Az, hogy a közpénzhasználatra és a közhatalmi döntésekre vonatkozó adatok alapjogként garantált nyilvánossága nem maradt írott malaszt, a bíróságoknak köszönhető, amelyek számos előremutató döntést hoztak ezen a területen. Bíróságon lehet ugyanis pert indítani az adatkezelők ellen, ha nem adják ki a birtokukban lévő közérdekű adatokat. A bíróságok sokkalta hatékonyabb elemei a 2012-ben kialakított információs szabadság intézményrendszernek, mint az ekkor a korábbi adatvédelmi ombudsman helyébe állított Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (NAIH). A NAIH elnöke – maga is a megkérdőjelezhető kinevezettek egyike – a jogelőd információs szabadság ombudsmannál lényegesen kevésbé tűnik hajlandónak a kormánnyal szemben konfliktust vállalni.

⁷¹ Az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdésében és a 39. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket a közérdekű adatok megismerhetősége terén a harmadik mérföldkőnek is tekinthetjük. Az első mérföldkő az adatvédelmi intézményrendszer megteremtése volt az 1992–1995 közötti időszakban, a második mérföldkőnek pedig a 2002–2003-ban bevezetett ún. üvegseb-szabályozást szokás tekinteni. Ebben a folyamatban nehéz nem észrevenni a közhatalom önkorlátozását, amit az alaptörvényi szintre emelés vitán felül betetőzött. Igaz, az Alaptörvény a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot nem, csak az e jog érvényesítéséért felelős Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóságra vonatkozó rendelkezéseket minősíti sarkalatosnak. Emiatt ezt az alapvető jogot ún. „feles” törvényben is lehet korlátozni.

A kormány mindeközben, parlamenti többségére támaszkodva, egyre újabb törvénymódosításokkal szűkíti a közérdekű adatok hozzáférhetőségét.⁷² Az adatkezelőket az adatkiadás megtagadására feljogosító rendelkezések bővítése folytán az állami szervezeteknek és az állami pénzt használó cégeknek elegendő a korábbiaknál szűkebb körben hozzáférést engedni az általuk kezelt adatokhoz. Ráadásul lehetőséget kaptak arra, hogy jóformán tetszőleges nagyságú összeg költségtérítésként történő, előzetes megfizetésétől tegyék függővé a kezelésükben lévő közérdekű adatok kiadását. A TI Magyarország az eddigi tapasztalatok fényében arról van meggyőződve, hogy mindaddig, amíg a közérdekű adatok kiadásának megtagadása miatt bírósághoz lehet fordulni, a kormány nyilvánosságkorlátozó, titkosításpárti törekvései végső soron kudarcra vannak ítélve. Tény azonban, hogy ezek a bíróságon rendre elbukó kormánytörekvések nem teljesen sikertelenek, hiszen a közérdekű adatok megismerése iránti igény rendszeres, mondhatni rutinszerű elutasítása és ezáltal a bírói út jóformán kizárólagossá tétele akár évekkel is elodázhathatja a közérdeklődésre számot tartó információk napvilágra kerülését. Nem is beszélve arról, hogy a költséges perlekedés és a bíróság előtti eljárások nehézségei sokakat elriasztanak az adatok megismeréséért indított küzdelemtől. Végezetül azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a bírói jogérvényesítés sikeressége egyszersmind leleplezi azt is, hogy az állami adatkezelők törvényt sértve titkolják el a náluk lévő adatokat. Az információszabadságról szóló törvény értelmében ugyanis az adatkezelők eleve, bírói ítélet nélkül is kötelesek a náluk lévő közérdekű adatokat megismerhetővé tenni. Amikor a bíróság kötelezi az adatkezelőket az adatok nyilvánosságra hozatalára, valójában arról határoz, hogy az adatkezelő köteles pótolni az adatkérés teljesítésének elutasításakor elmulasztott kötelezettségét.

4.2. Sajtószabadság

4.2.1. *Médiapiaci helyzetkép*

A jelenlegi hazai médiaviszonyok Achilles-sarka – szoros összefüggésben a kiépült államkapitalizmussal, a haveri viszonyok térnyerésével és a rendszerszintű korrupcióval – a piaci viszonyok végletes eltorzítása és a tisztességes, szabályozott keretek között folyó verseny majdnem teljes ellehetetlenítése. A kormánypárthoz közel álló üzleti csoportok, oligarchák, sőt kormány-tisztviselők (például Andy Vajna vagy Schmidt Mária) médiapiaci bevásárlása jelenti a legnagyobb veszélyt a sajtószabadságra és a tisztességes, elfogulatlan tájékoztatásra. E folyamat dinamikusan halad előre, szinte évről évre több médium „esik el”, és válik a kormány kiszolgálójává. Egyre többen „fogyasztanak” kormánypárti médiumokat, és – a rádiók és a televíziók esetében – sok esetben nem saját elhatározásból. A tulajdonosi struktúraváltásból látszik: 2017-re (a még mindig a legnagyobb kereskedelmi televízióknak számító RTL Klubot tulajdonló Bertelsmann-csoportot leszámítva) a médiapiac mértékadó (szeriöz) szegmensében szinte az összes külföldi befektető eladta magyarországi érdekeltségét, közülük többen a közép- és kelet-európai régióból is kivonultak.

⁷² A 2013–2016 közötti időszakban különösen kiábrándító a nyilvánosság korlátozására irányuló törvények hosszú sora. Ezek között említhető az ún. „számlaszintű” adatkérés megtiltása (2013. évi XCI. törvény), a Paks II. beruházással összefüggő adatokat titkosító 2015. évi VII. törvény, a többek között a közérdekű adatok kiadásáért költségtérítést is lehetővé tévő 2015. évi CXXIX. törvény, a Magyar Nemzeti Bank alapítványai és cégei gazdálkodását titkosító 2016. évi XXXI. törvény, a társasági adókedvezmény terhére nyújtott látvány-csapatsport támogatást adóitoknak minősítő 2016. évi C. törvény, stb.

2016 és 2017 a sajtószabadság és a független média fekete évei voltak Magyarországon. A Mérték Médiaelemző Műhely (MMM) gyűjtése alapján⁷³ a teljesség igénye nélkül álljon itt néhány fontos médiapiaci esemény:

- A *Népszabadság* megszüntetése;
- A bezárásáig a *Népszabadság*ot is kiadó, tizenkét megyei lapot működtető Mediaworks Mészáros Lőrinc érdekeltségébe kerülése;
- Három baloldali újság (a *Népszava* napilap, illetve két hetilap, a *Szabad Föld* és a *Vasárnapi Hírek*) Puch László, a Magyar Szocialista Párt korábbi pénztárnokának kezébe került;
- A *Figyelőt* 2016 decemberében Schmidt Mária, a közmegebízattással is rendelkező kormányközeli milliárdos családi cége szerezte meg, azóta a lap a kormánypolitika szócsövéné vált;
- Létrejött a *Lokál* ingyenes napilap, amely a *Metropol* 2016. májusi megszűnésével ebben a szegmenumban monopolhelyzetbe került;
- A szintén kormányközeli bulvár napilap, a *Ripost* 2016 decemberében indult el;
- A rádiós piacon az egyetlen országos – és a kormánytól független – kereskedelmi rádió, a Class FM 2016 őszén befejezte működését;
- A budapesti 105,9 MHz frekvencián immár a Karc FM, a kormánypárti szellemiségű rádió szól, amelynek tulajdonosa a kormánypárti Magyar Idők Kiadó Kft.;
- Szintén nyíltan kormányközeli érdekeltségbe tartozik a Rádió-1 zenei adó, amelynek üzemeltetője a Radio Plus Kft., tulajdonosa pedig Andy Vajna kormánybiztos, a TV2 cégcsoport tulajdonosa;
- A Rádió-1 műsora 2016 novembere óta 9 vidéki rádióval kiegészülve jelentős közönséget ér el;
- A leplezetlen kormánypropagandát sugárzó állami médiaszolgáltatónak már hét televíziós csatornája van;
- A TV2 Csoport és az állami média csatornáinak reklámértékesítése az Atmedia sales house-on keresztül történik, amelyet 2017-től Tombor András, a miniszterelnök korábbi biztonságpolitikai tanácsadója működtet;
- A legnagyobb elérésű internetes portál, az Origo.hu 2016 februárjában került a Deutsche Telekomtól a New Wave Media Kft.-hez, amely Száraz István kormányközeli üzletember tulajdonában van, aki Szemerey Tamásnak, Matolcsy György jegybankelnök unokatestvérének az üzlettársa.

A probléma a kormánypárti médiumokkal nem kizárólag, de még csak nem is elsősorban az, hogy elfogult álláspontot képviselnek, hanem az, hogy az alapvető tényeket sokszor nem veszik figyelembe, és alig van olyan szakmai sztenderd, amihez igazodnának. A közszolgálati média nevéből eltérően ma már az állami propaganda megnyilvánulási terepe, így megszűnt, mint komolyan vehető hírforrás. Az állami média ugyanakkor busás apanázst kap a költségvetésből: 2017-ben 70 milliárd forintot folyósítottak a számára.⁷⁴ Az a sekélyes színvonal, amelyet a

⁷³ Nyilvánosság helyett propaganda. Lány cenzúra a magyar médiában. (szerk. Polyák Gábor) Mérték Médiaelemző Műhely (MMM), 2017 (<http://mertek.eu/wp-content/uploads/2017/05/MertekFuzetek11-2.pdf>).

⁷⁴ http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/jelentos_atalakitast_tervez_a_kozmedia_milliardokrol_van_szo.628538.html.

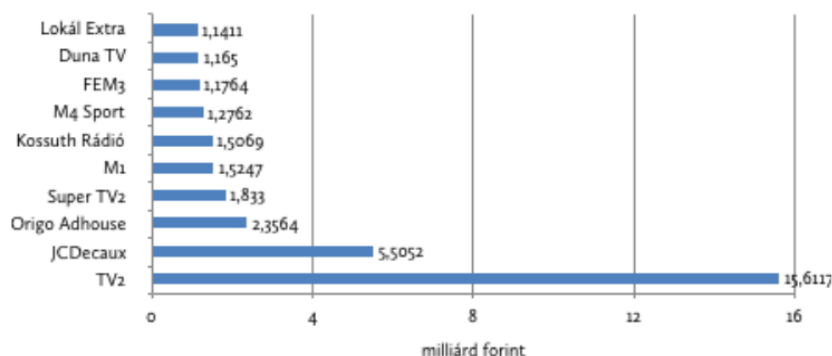
kormánypárti médiumok túlnyomó többsége kínál – nemcsak az állami, hanem a pro forma magánkézben lévők is –, a magyar nyilvánosságnak többet árt, mint a pártosság.

A médiában 2010 előtt – a politikai rendszer kétosztatúságához hasonlóan – kvázi oligopólium uralkodott. Mára a médiapiac egyre inkább monopolisztikus jelleget ölt. További különbség az előző évtizedekhez képest az, hogy az újságírói szakmai-etikai normák jelenleg már csak elvétve érvényesülnek. A médiapiaci úthenger 2010 óta a kormányzópártnak kedvező módon tarolja le és simítja ki a piacot.

Továbbá az a tény, hogy a 2009 után kibontakozott pénzügyi-gazdasági válságban a médiacégek átlagosan 30, de nem egy esetben akár 40–50 százalékát is elveszítették az árbevételüknek,⁷⁵ gyakran lehetetlen küldetés elé állította a médiavállalatokat. Minderre rakódik még az is, hogy a magyar médiapiacra a digitalizáció késve és rossz hatékonysággal zajlott le. Ez azt eredményezte, hogy a hagyományos márkák – talán egy-két kivételtől eltekintve – visszaszorultak, többen közülük marginális jelentőségűvé váltak, míg az ingyenes, nyomtatott háttér nélküli lapok (úgynevezett „pureplayer”-ek) előretörték. A fejlett világban szokatlan, hogy a „pureplayer” online médiumok lényegesen nagyobb eléréssel rendelkezzenek, mint a nyomtatott médiumok vagy azok online platformjai – Magyarországon pedig éppen ez a helyzet.

A piac torzulását mutatja az állami hirdetések alakulása (1. ábra).⁷⁶

1. ábra: Az állami reklámköltségek* legnagyobb kedvezményezettjei Magyarországon 2016-ban



*állami intézmények és állami tulajdonú vállalatok összesen

Forrás: Mérték, Kantar Media

A lista első helyein kizárólag kormánypárti kedvezményezettek találhatók. Eszerint 2016-ban messze az Andy Vajna kormánybiztos által tulajdonolt TV2 jutott a legtöbb állami hirdetési bevételhez. A második helyen a JC Decaux, egy francia háttérű multinacionális közterületi hirdető cég végzett, amely nem mellesleg a kormányzópárthoz egykor hú, ám ma Orbán Viktor miniszterelnök ádáz ellenségének tartott oligarcha-üzletember Simicska Lajos legnagyobb ellenfele ezen a részpiacon. A harmadik helyen a kormányközeli tulajdonba juttatott Origo.hu állt, és négy közszolgálati médiamárka (három tévécsatorna és egy rádióadó) is szerepel a kedvezményezettek között.

⁷⁵ Lásd a Magyar Reklámszövetség adatait: <http://mrsz.hu/kutatas/reklamkoltes/reklamkoltes-2010>.

⁷⁶ Nyilvánosság helyett propaganda. Lány cenzúra a magyar médiában. (szerk. Polyák Gábor) Mérték Médiaelemző Műhely (MMM), 2017, 22. oldal (<http://mertek.eu/wp-content/uploads/2017/05/MertekFuzetek11-2.pdf>)

Mindez egyértelműen mutatja, hogy a haveri kapitalizmus – vagy inkább az érdemalapú kapitalizmus nélküli „haveriság” – alapvető szerepet játszik a média működtetésében. Az állami hirdetőik nem ott hirdetnek, ahol a legnagyobb elérést kapják, hanem szinte csak a kormánypárti médiumokban, vagyis az üzleti racionalitást, a hatékonyság-elvű megközelítést felülírják a politikai szempontok. A Rogán Antal vezette Miniszterelnöki Kabinetiroda alá tartozó Nemzeti Kommunikációs Hivatal a 2017. évi kommunikációra 25 milliárd forintot osztott szét.⁷⁷

Álljon itt néhány extrém példa.⁷⁸ A kormánypárti *Magyar Idők* 2016-ban összesen több mint 900 millió forintos állami hirdetési árbevételét generált, míg a jóval nagyobb elérésű *Népszabadság* – ugyanebben az évben, októberi bezárásig – csupán 20 milliót.⁷⁹ Az Origo Adhouse nem kevesebb mint 2,3 milliárd forintos állami bevételt könyvelhetett el, míg a rivális CEMP-csoport – amely akkor még Spéder Zoltán, azóta kegyvesztett oligarcha tulajdonában volt, és amelyben opciós joga volt Simicska Lajosnak, amelyet 2017 tavaszán le is hívott – csak 596 millió forintot.

A helyzet azonban ennél is borúsabb. Az a korábbi, 2010 előtti megkülönböztetés, hogy a pártok *politikailag* gyakorolnak nyomást, az üzleti nyomás pedig a *piaci* szereplők oldaláról érkezik, mára lényegében értelmét veszítette. A magánmédiumok egy részében is működik a „puha cenzúra”, vagyis egyfajta óvatos hozzáállás a kormány számára kellemetlen témákhoz. Egyre kevesebb a közhatalomtól teljesen független, autonóm piaci szereplő, és ezek hiányában a politikai és gazdasági nyomásgyakorlás immár alig választható el egymástól. Ettől nem függetlenül a hirdetések elosztását sokszor az üzleti racionalitást felülíró politikai szempontok határozzák meg, vagyis a vállalatok a hirdetési döntéseiket nem feltétlenül a példányszámok vagy az elérési mutatók alapján hozzák meg.

Az a korábbi feltételezés is megdőlt, hogy a külföldi tulajdonosok egyfajta védeltséget biztosítanak a hazai politika túlkapásaival, kontrolljával szemben. Az elmúlt időszak médiapiaci fejleményei azt bizonyítják, hogy – nagyon kevés kivételtől eltekintve – a külföldi tulajdonosok vagy kivonultak az országból, vagy asszisztáltak a kormánypárti térnyeréshez.

Még leginkább az internetes szegmenumban maradtak fenn a piacihoz közelálló viszonyok, ám ez a megállapítás is csak megszorításokkal igaz. Egyfelől a puha cenzúra egyes elemei – vélt vagy valós igazodási kényszer, az állami vagy akár a magánhirdetéseken keresztül történő politikai-üzleti nyomás – itt is tetten érhető. Másfelől, a technológiai óriáscégek – Google, Facebook – óriási pénzeket szívnak ki a piacból érdemi költségráfordítás nélkül (ez utóbbi természetesen nem kizárólag magyar jelenség, és nem is politikai kérdés), ami súlyos anyagi gondokat idéz elő a médiumok többsége számára, tovább nehezítve a minőségi tartalom-előállítását.

Világjelenség a közösségi média térnyerése következtében az úgynevezett „buborékhatás”, vagyis az a jelenség, hogy az állampolgárok többsége főként olyan véleményeket szeret olvasni, amelyek megerősítik az álláspontját, nem pedig ellenkeznek azzal. A közösségi média jobbra a hasonló nézeteket valló embereket köti össze, egyszersmind el is zárja egymástól, így a „buborékok” elszigetelődhetnek. A magyar piacot ez a világtrend tovább torzítja.

⁷⁷ <https://mno.hu/gazdasag/milliardokat-kolt-az-allam-reklamra-2425518>.

⁷⁸ Nyilvánosság helyett propaganda. Lány cenzúra a magyar médiában. (szerk. Polyák Gábor) Mérték Médiaelemző Műhely (MMM), 2017, 16. oldal (<http://mertek.eu/wp-content/uploads/2017/05/MertekFuzetek11-2.pdf>)

⁷⁹ Áruklodó, hogy a *Magyar Időket* nem auditálják; a titkolózást általában az alacsony példányszámok indokolják. Bővebben lásd: <https://adatujsgiras.atlatszo.hu/2016/10/11/nehany-adat-arrol-hogy-a-kormanykozei-mediak-hogyan-tartja-el-a-piac/>.

4.2.2. Médiaszabályozás

A második Orbán-kormány által megvalósított egyoldalú médiaszabályozás, az új médiatörvény⁸⁰ elfogadása csak az egyik és nem is a legfontosabb kockázat a sajtószabadság érvényesülésében Magyarországon. A szabályozás negatív hatása inkább közvetett.

A médiatörvény 2011. január 1-i hatályba lépését követően a magyar kormány többször is visszakozott az Európai Bizottsággal szemben, és módosítani kényszerült a jogszabályt. A szabályozás mind a mai napig nem felel meg teljes mértékben az uniós normáknak, hiszen nem teljesíti az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglaltakat, azaz nem szavatolja a demokratikus, jogállami értékeket. A korábbi várakozásokkal szemben azonban végül nem következett be az, hogy az újságíróknak és a médiacégeknek a kiegyensúlyozott tájékoztatásra való jogi hivatkozással vagy ürüggyel, végső soron azonban politikai okokból bírságot kelljen fizetniük. Ugyanakkor a súlyos, akár aránytalan összegű bírság kiszabásának lehetősége továbbra is Damoklész kardjaként lóg a médiaszereplők feje felett.

A médiaszabályozás káros hatása inkább abban érhető tetten, hogy mit *nem* csinál a médiahatóság, vagyis a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) és az annak keretében működő Médiatanács. Csak néhány példa: végső soron az NMHH teremtette meg a lehetőséget arra, hogy ma már mind a 18 megyei napilap kormányközeli tulajdonosok kezében lehet – egy részük Mészáros Lőrinc, másik részük Andy Vajna érdekeltségébe tartozik. A rádiós piacon eljutottunk oda, hogy országosan csak az állami rádió fogható. A kereskedelmi rádiózás álpiacon az Andy Vajna tulajdonába tartozó Rádió-1 hasította ki magának a legnagyobb szeletet. Mindez azt mutatja, hogy a hazai médiahatóságot nem a sokszínű kínálat előmozdítása és a piaci verseny megteremtésének igénye motiválja, hanem sokkal inkább a kormányzati célokhoz való igazodás.

Ugyanez a törekvés érhető tetten abban is, hogy a Médiatanács megakadályozta a 24.hu-t is üzemeltető Centrál Média és az RTL Klub részleges fúzióját, ami mögött szintén lehet politikai szándékot sejteni, mivel mindkét vállalat médiatermékei kritikusak a közhatalommal szemben.

A Médiatanács ugyanakkor az elmúlt években előbb a menekültellenes, majd pedig a Soros György filantróp és üzletember elleni kormányzati kampányokhoz asszisztált. A hazai hatóság úgy vélte, hogy a plakátokon megfogalmazott, nyilvánvalóan valótlán üzenetekkel nincs teendője. Más típusú hiányosság, de szintén megjegyzendő, hogy az álhírek terjedésével kapcsolatban sem folytat semmilyen tevékenységet a Médiatanács.⁸¹

5. Javaslatok

A jogállammal és a magyar kormány korrupció elleni teljesítményével összefüggésben megfogalmazott problémák orvoslására vonatkozó javaslatainkat négy csoportra bontva terjesztjük elő: 1. a jogállam helyreállítására irányuló általános javaslatok; 2. egyes közhatalmi intézményekre és alapvető jogokra vonatkozó specifikus javaslatok; 3. a közhatalom elszámoltathatóságát erősítő javaslatok; 4. az ismertetett három korrupciós ügyre nézve a felelősségre vonáshoz szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatok.

5.1. A jogállam helyreállítása

A TI Magyarország a jogállam erózióját és a hatalmi ágak elválasztásának kétségessé válását a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének szétveréséből eredezteti, és ugyanezen okokra vezetjük vissza a korrupció rendszerszintűvé válását is. Emiatt a jogállam megerősítését és a

⁸⁰ 2010. évi CLXXXV. törvény.

⁸¹ Legalábbis a témával foglalkozó egyik elemzés szerint: Bátorfy Attila: A kormányért újságíróként rajongani alapvető jog, a kormányt hatóságként támogatni szabadságellenes (http://index.hu/velemeney/2017/10/31/kormanypropaganda_sajtoszabadsag_nmhh/).

korupció visszaszorítását kizárólag a végrehajtó hatalmat érdemben és ténylegesen korlátozni képes intézményrendszer helyreállítása útján tartjuk elképzelhetőnek. Az ehhez szükséges intézkedések csak a jelenlegi közhatalmi berendezkedés teljes újragondolása, vagyis új alkotmányozás útján valósíthatóak meg. Új alkotmányozás alatt nem feltétlenül új Alkotmány, illetve új Alaptörvény megalkotását, hanem azt értjük, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezéseit és számos sarkalatos törvényt módosítani kell, egyes esetekben pedig a hiányzó szabályok megalkotása a feladat. Bár felhozhatóak az Alaptörvénnyel szemben világnézeti érvek is, jelen tanulmány kizárólag a jogállamiság és a korupció elleni küzdelem szempontjából lényeges alapjogi rendelkezésekre összpontosít. A TI Magyarország álláspontja szerint a módosított vagy új alkotmánynak tükröznie kell a magyar társadalom világnézeti és ideológiai sokszínűségét.

Új alkotmányozásra azért van szükség, mert a 2010 óta hivatalban lévő kormányok és parlamenti többségük az Alaptörvény és a sarkalatos törvények megalkotása útján hozták létre azt a közhatalmi intézményrendszert, amely jelenleg már nem alkalmas a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, és az esetek többségében nem is ambicionálja ennek a feladatnak az ellátását.

Arról vagyunk meggyőződve, hogy a jelen tanulmányban megfogalmazott javaslataink – amennyiben létrejönnek a megvalósításukhoz szükséges közjogi és politikai feltételek – a jövőben mintául szolgálhatnak a demokratikus fékek és ellensúlyok működésén alapuló, a hatalommegosztást és a jogállamiságot érvényre juttató berendezkedés kialakításához. Ha adott a társadalom által megerősített politikai akarat, újra megteremthető annak a feltétele, hogy az állami intézmények befogadó és ne kirekesztő módon működjenek, vagyis a teljes társadalom, és ne csak a (politikai) elit érdekét szolgálják. A szükséges intézkedéseket akár a jelenlegi kormányzó pártok is megtehetik, bár ennek valószínűsége igen csekély.

A jogállam helyreállítása szükségessé teszi a végrehajtó hatalomtól független államhatalmi intézmények szerepének és szabályozásának felülvizsgálatát. E folyamat során óhatatlanul újra felmerül a rendszerváltás egyik nagy dilemmája, nevezetesen az, hogy a jogállamot meg lehet-e valósítani a jogállam ellenében.⁸² Erre a dilemmára elsősorban a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás eredményeként a közhatalmi intézményeket jelenleg irányító vezetők pozíciójával összefüggésben kell megadni a választ.

Egyrészt tény, hogy a 2010 óta regnáló hatalom – amint azt korábban kifejtettük – több esetben idő előtt megszüntette a hivatalban lévő vezetők mandátumát. E döntésekről utóbb az Európai Unió Bírósága, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy alapvető jogokat sértettek. Másrészt az is tény, hogy a kormánytól formailag most is független intézmények ellenőrzési képessége és hajlandósága nem állnak egymással összhangban. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tényleges ellenőrzés elmaradása nem minden esetben a megfelelő szabályok és az ellenőrzéshez szükséges hatáskörök hiányának a következménye. Bőséggel találni példát arra, hogy az ellenőrzésre rendelt intézmények nem vagy részrehajlóan látják el feladataikat. Példa erre az ügyészség, amelynek a jogszabályok értelmében igen kiterjedt az ellenőrzési és vizsgálati jogosultsága, annál kisebb azonban az ennek gyakorolására irányuló hajlandósága, legalábbis amikor a kormányzó hatalom számára kényes ügyekről van szó. Más szervezetek esetében is előfordul a meglévő ellenőrzési jogosultságok kihasználásának hiánya. Az Alkotmánybíróság jellemzően a kényes ügyek tárgyalásának halogatásával,⁸³ az Állami

⁸² Lásd a 11/1992. (III. 5.) AB határozat indokolásának III/5. pontját. A dilemma a rendszerváltoztatást megelőzően elkövetett és politikai megfontolások miatt üldözetlenül maradt bűncselekmények utólagos büntetni rendelésének, azaz a visszaható erejű büntetőjog-alkotás megengedhetőségével összefüggésben merült fel.

⁸³ Példa erre a Paks II. beruházással összefüggő minden adatot harminc évre titkosító 2015. évi VII. törvény, amelynek alkotmánybírósági vizsgálatát 2015. március 23-án kezdeményezte a parlamenti képviselők egynegyede. A TI Magyarországot is a tagjai között tudó civil koalíció 2015. június 9-én kelt *amicus curiae* levelet juttatott el az Alkotmánybíróságnak. Az indítvány tárgyalására még nem került sor.

Számvevőszék pedig a kormánypártok gazdálkodása vizsgálatának mellőzésével, újabban pedig az ellenzéki erőket bénító vizsgálatokkal kedvez a kormánynak. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság korábban a hallgatásával támogatta a közérdekű adatok hozzáférhetőségét korlátozó szabályok elfogadását. A választási igazgatási szervek éveken át sikerrel akadályozták meg azt, hogy a kormány számára érzékeny témákban népszavazásra kerüljön sor.

Ezek az esetek is azt illusztrálják, hogy a fékek és ellensúlyok intézményrendszerének ellenőrző képessége nem állítható helyre egyedül a rájuk vonatkozó szabályok korrekciója révén. Amennyiben adottak lesznek az új alkotmányozás közjogi és politikai feltételei, úgy a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott intézményi vezetők mandátumának megszüntetése is lehetségessé válik.

Két szempontot kell mérlegelni. Egyfelől a „fejcserék” veszélybe sodorhatják az új alkotmányozás legitimitását, hiszen a hivatalban lévő vezetők mandátumának megszüntetése elvileg ugyanúgy alapvető jogok sérelmét idézhetné elő, amint az a jelenlegi vezetők hivatali elődjei mandátumának megszüntetése esetében történt. Másfelől az is veszélybe sodorhatja az új alkotmányozás legitimitását, hogyha az alkotmányozó hatalom kiegészíti a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezetőkkel. Az új alkotmányozás nem alapozható átláthatatlanul kötött és nem számonkérhető alkukra, ráadásul, ha ezek a vezetők megmaradnak a hivatalukban, akkor az obstrukció számos módszerével alááshatják az új alkotmányozást.

A megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás útján hatalomra segített vezetők egy része nem felel meg a tisztsége betöltéséhez előírt követelményeknek, illetve e követelmények leszállítására éppen az előírásoknak a konkrét vezetőre történő testre szabása eredményeként került sor.⁸⁴ Ez a körülmény egyrészt újabb okot szolgáltat az elmozdításukra, másrészt meg is könnyíti azt.

Egyes állami vezetők mandátuma még hosszú időn át veszélyeztetheti az új alkotmányozás sikerét. Igaz, hogy egyes mandátumok – például a 2010. évben megválasztott alkotmánybíróké és elviekben a legfőbb ügyészé, bár az utóbbi esetben számolni kell a mandátum automatikusan hosszabbodásával – már 2019-ben lejárnak. Az Országos Bírósági Hivatal vezetőjének, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vezetőjének mandátuma azonban csak 2021-ben jár le, az Állami Számvevőszék elnöke pedig 2022-ig van hivatalban. Számos alkotmánybíró mandátuma csak évekkel később jár le, a leghosszabb alkotmánybírói mandátumok 2028-ig tartanak.

A TI Magyarország véleménye szerint a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezetők – egy viszonylag szűk kör – jogállami eszközökkel történő mielőbbi menesztése tűnik a legkisebb rossznak. E megoldás védelmére érvként részben éppen e vezetők kinevezésének, illetve megválasztásának kérdéses volta hozható fel.

Fontos hangsúlyozni, hogy a TI Magyarország nem pártpolitikai megfontolások miatt javasolja a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezetők menesztését. A kormány politikai összetételének megváltozása önmagában sosem ok az előző kormány idején hivatalhoz jutott vezetők leváltására. Ezeket az állami vezetőket nem azért kell leváltani, mert a 2010 óta hatalmon lévő kormányzó pártoknak köszönhetően nyerték el megbízatásukat. Leváltásuk azért elkerülhetetlen, mert nem a jogállam erősítése és hatékony működtetése, valamint a demokratikus fékek és ellensúlyok tiszteletben tartása, hanem a jelenlegi kormányhatalom ellenőrzésének felszámolása érdekében nyerték el megbízatásukat és számos

⁸⁴ Példaként említhető a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot vezető Karas Mónika, akire a vezetői feltételeket a 2013. évi CXXXI. törvény 9. §-a a követelmények leszállításával „szabta rá”.

esetben ennek megfelelően is tevékenykednek. Vagyis pártpolitikai küldetést teljesítettek, és nem a közérdeket és a jogállam megerősítését tartották szem előtt.

Emlékeztetünk a jogállami intézményépítés 1989–2010 közötti két évtizedére, amely az intézményi sikerek dacára kudarcot vallott a jogállami kultúra és a demokratikus gyakorlat társadalmi meggyökereztetésében, így a 2010 óta kormányzó erők minden nehézség nélkül és gyors ütemben tudták szétzilálni a jogállami építményt. Ezért arra van szükség, hogy a jogállami normák helyreállítása a társadalom legszélesebb rétegeinek bevonásával folyjék.

Tisztában vagyunk azzal, hogy nem minden megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezető gyakorlati működése tekinthető elégtelennek. Az alkotmánybíráskodás és az igazságszolgáltatás köréből vett példákkal illusztráltuk, hogy egyes esetekben miként cáfoltak rá a várakozásokra a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezetők. Ezért kombinálni kell a normatív megoldásokat az egyedi mérlegeléssel, elkerülve, hogy a leváltási hullám megbénítsa a közigazgatás működését és egyfajta politikai boszorkányüldözésbe csapjon át.

5.2. Egyes intézmények jogállamiság-teljesítményének megerősítése

Az alábbiakban az alkotmánybíráskodás, az igazságszolgáltatás, az ügyészség és a jegybank szervezetének és működésének átalakítására teszünk részletes javaslatokat. Egyes további, a kormánytól független államhatalmi szerveket érintő felvetéseket is megfogalmazunk a médiaszabályozás, a párt- és kampányfinanszírozás, a közbeszerzések, illetve az információszabadság körében előterjesztett javaslataink részeként. Tisztában vagyunk azzal, hogy az intézményépítés nem torpanhat meg az említett szervezeteknél, hiszen más államhatalmi intézmények működésében is súlyos gondok mutatkoznak. Mégsem teszünk valamennyi államhatalmi szervezet reformjára javaslatot. Egyrészt azért, mert ennyire átfogó javaslat elkészítése messze túlmutat a jelen tanulmány lehetőségein. Másrészt azért, mert a hatalommegosztás és a jogállamiság érvényre juttatásának sikere az intézményépítéssel legalábbis megegyező mértékben a politikai elit szemléletén is múlik.

A politikai hatalom birtokosainak tiszteletben kell tartaniuk az államhatalom szakmai szervezeteinek szakmai, működési autonómiáját. Nemcsak azon szervezetekét, amelyek alkotmányosan elkülönülnek a végrehajtó hatalomtól, hanem a kormány alá rendelt intézményekét is, például az adóhatóságét, a rendőrségét, a kormányhivatalokét és a többi kormány szervét. A kormány irányítása alá tartozó államhatalmi intézmények sem lehetnek csupán a politikai szándékokat szakmaiságtól mentesen végrehajtó bábszervezetek. Fontos hangsúlyozni, hogy a szabályozás csak bizonyos mértékig tudja orvosolni a jogállam leépítéséből fakadó problémákat, a szabályok végrehajtása legalább ugyanekkora mértékben múlik a kormányzó elit hozzáállásán, demokratikus elköteleződésén. Az új alkotmányozás megvalósítóinak felelősége, hogy a közjogi tisztségviselők új generációjának kiválasztása során magas szakmai és integritási követelményeket támasszanak és biztosítsák ezek gyakorlati érvényesülését.

5.2.1. *Alkotmánybíráóság*

Az Alkotmánybíráóság esetében az alapjogi bíráskodás hatókörét szűkítő rendelkezések hatályon kívül helyezésének kell az első lépésnek lennie. Vissza kell állítani a közterhekre vonatkozó szabályozás alkotmányosságának teljes felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört. Újra be kell vezetni a jogszabályok alkotmányosságának utólagos felülvizsgálatára vonatkozó, bárkit megillető indítványozás jogát (*actio popularis*). El kell törölni továbbá azt az alaptörvényi rendelkezést, amely hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybíráósági határozatokat. A megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezetők menesztésére figyelemmel a 2019-et követően még hivatalban

lévő alkotmánybíróknak távozniuk kell hivatalukból. Közülük azonban azok, akik egyébként is megfelelnek az alkotmánybírókkal szemben támasztott követelményeknek, a javaslataink szerinti megválasztási eljárás alkalmazásával újból alkotmánybíróvá válhatnak.

Az alkotmánybírók körében a hetvenéves nyugdíjkorhatárt vissza kell állítani, fenn kell tartani az újráválasztás lehetőségének kizárását, a mandátum hosszát pedig a 2010 előtti gyakorlatnak megfelelően kilenc évre kell leszállítani. A jelenleginél szigorúbb összeférhetetlenségi szabályokat kell bevezetni. A párt jelöltjeként vagy párt támogatásával parlamenti mandátumot szerzett, valamint az országgyűlés valamely frakciójához csatlakozott képviselőket ki kell zárni a lehetséges alkotmánybírók közül. Olyan megoldás is elképzelhető, amely általános jelleggel kizárja a volt és a jelenlegi országgyűlési képviselőket az alkotmánybíróvá választható jogászok köréből. A politikai pártok, a pártalapítványok, valamint – a nyilvános részvénytársaságok kivételével – az ezek tulajdonosi részvételével működő gazdálkodó szervezetek alkalmazottait, tanácsadóit, továbbá a felsorolt szervezetekkel egyébként tartós vagy rendszeres megbízási szerződésben lévő jogászokat szintűgy ki kell zárni a lehetséges alkotmánybírók közül.

Az alkotmánybírók kizárólag parlament által – korábban a parlamenti frakcióval rendelkező pártok közötti konszenzussal, ám 2010 óta a mindenkori parlamenti többség döntése alapján – történő jelölésén és megválasztásán nyugvó eddigi rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ezért célszerű az alkotmánybírók kiválasztásának és mandátumuk keletkeztetésének az új rendszerét kialakítani, anélkül azonban, hogy ez a folyamat újól a pártok közötti konszenzusra törekvés jegyében átláthatatlanul kialakított alkuk függvényévé válna. A hatalommegosztás újbóli érvényre jutása esetén elképzelhető a részben a parlamenti frakciók, részben a köztársasági elnök által történő alkotmánybíró-jelölés bevezetése. A jelöltek közül továbbra is a parlament választaná meg az alkotmánybírókat. Azt is javasoljuk, hogy a jelölésre jogosultak kizárólag olyan jogászok közül választhassák ki jelöltjeiket, akik az alkotmánybíróvá jelölés érdekében a jelölésre jogosult által kiírt nyilvános pályázaton indultak. A jelölésre jogosultnak nyilvánosságra kell hoznia nemcsak a pályázók nevét és a pályázatukat, de a pályázatok értékelésének eredményét és az elbírálás szempontjait, indokait is. Az alkotmánybíró-jelölti pályázatok elbírálóinak neve és a bírálati vélemény is nyilvános kell legyen. Az alkotmánybíró-jelölés folyamatának nyilvánossága hivatott garantálni azt, hogy a gyakorlatban megvalósuljon az a papíron jelenleg is érvényesülő követelmény, miszerint az Alkotmánybíróság tagjává „kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora)” választható meg.

5.2.2. Igazságszolgáltatás – rendes bíróságok

Előrebocsátjuk, hogy a bíróságok ítélkezési tevékenységét a TI Magyarország – mint azt az elmúlt években többször is kifejtettük – továbbra is kielégítőnek találja. Tényeken alapuló tapasztalat nem támasztja alá azt, hogy a bírósági *döntések* az elmúlt években szisztematikusan torzítottak volna a Fidesz vagy a kormány javára. A bírósági *szervezet* igazgatásának decentralizálásával és az integritása erősítésével azonban tovább növelhető a bírósági intézményrendszer autonómiája.

Az Alkotmánybíróság esetében tett javaslattal ellentétes okokból ugyan, de a rendes bíróságok bírái körében is vissza kell állítani a hetvenéves nyugdíjkorhatárt.

A TI Magyarország szerint a bíróságok igazgatása területén az elmúlt húsz év megoldásai nem hoztak kielégítő eredményt. Az 1997–1998-ban bevezetett, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által megvalósított teljes bírósági öngazgatás olyan lényeges területeken, mint amilyen az egyes bíróságok közötti ügytehereloszlás, teljesen átláthatatlan helyzetet eredményezett. A jelenleg formailag a végrehajtó hatalomtól független, az ítélkező tevékenységtől pedig elválasztott Országos Bírósági Hivatal szintén a bíróságok központi igazgatásának átláthatatlanságát eredményezte.

A bírósági szervezetrendszer igazgatásának olyan modelljét kell kialakítani, amely egyensúlyt tud teremteni az ítélkezés teljes autonómiája és a kormányt terhelő fenntartói felelősség között. Erre az OBH típusú szervezet, hatásköreinek átalakítását követően, alkalmas lehet. A jelenlegi tapasztalatok szerint az OBH a bírói álláspályázatok érvénytelenítésével, vagyis a pályázat visszavonásával tud a leginkább beleavatkozni a bíróságok életébe. Ezért a bíróságokat igazgató szervezettől ezt a jogosultságot meg kell vonni.

Fontos, hogy a bíróságokat igazgató szervezet vezetőit csak az erre a pozícióra kiírt, nyilvános pályázaton induló jogászok közül lehessen kinevezni, illetve megválasztani. A pályázatok bírálata és nyilvánossága körében az alkotmánybíró-jelölti pályázatokra nézve előterjesztett javaslatunkat tekintjük irányadónak.

Meg kell vizsgálni, hogy ésszerű-e egyes ítélkezési funkciókat ügýtípusok szerint szervezett különbíróságokra bízni. Ez többek között a közigazgatási bíráskodás és egyes büntető szakterületek (fiatalkorúak ügyei, gazdasági bűnügyek) esetében lehet indokolt. A különbíróságok körében a most létező, rendes bírósági rendszerben irányadó függetlenségi és autonómia-követelmények messzemenő érvényesítését javasoljuk. Első lépésben, minimumkövetelményként, vissza kell állítani a fiatalkorúak bűnügyeiben ítélkező tanácsok autonómiáját. Akár létrejönnek különbíróságok, akár marad a jelenleg egységes ítélkező fórumrendszer, növelni kell az egyes szaktípusok szakterületi képzettségének követelményeit. Például a közigazgatási, a családjogi, a gazdasági, és egyes büntetőjogi területeken a megfelelő szakképesítés formális megszerzése kinevezési követelményként előírható lenne.

Az ügyféli jogok erősítése érdekében újra kell szabályozni a jogegységi eljárás rendjét, mivel a jogegységi eljárás jelen formájában sérti az ilyen eljárással érintett alapügyben félként résztvevő személyek jogait. A jogegységi eljárás nem kontradiktórium eljárás, amit az alapügyben félként eljáró személy akarata ellenére is meg lehet indítani, és amelynek eredményeként az ügyféli akaratot teljesen figyelmen kívül hagyva lehet az alapügyben hozott döntést megváltoztatni. Ezért a jogegységi eljárást, mint eljárástípust vagy meg kell szüntetni, vagy meg kell erősíteni annak kontradiktórium jellegét és biztosítani kell az ügyféli jogok érvényesülését.

5.2.3. Ügyészség

Az ügyészség esetében mindenekelőtt a GRECO és a Velencei Bizottság ajánlásainak a magyar jogba történő átültetését javasoljuk, ám ez csak az ügyészségi szervezeten belül a fékek és ellensúlyok rendszerének a kiépítése irányába tett kezdő lépésnek tekinthető. Így például meg kell szüntetni a legfőbb ügyész megbízatásán túlnyúló mandátumát és jelentősen korlátozni kell a felettes ügyész, illetve felettes ügyészség ügyek átszignálására és az alárendelt ügyészek, illetve ügyészségek utasítására vonatkozó jogát. Az ügyészek feletti személyzeti jogkört is garanciákkal kell korlátozni közé szorítani, így például meg kell szüntetni a kinevezések, vezetői megbízatások visszavonása körében érvényesülő *ex gratia* hatáskört, aminek érdekében írásbeli indokolási kötelezettséget kell előírni.

Az ügyészi működés átláthatóságának növelése érdekében meg kell teremteni a vádemelést nem eredményező döntésekkel szembeni érdemi külső jogorvoslat lehetőségét, például a vádemelés kikényszerítésére irányuló eljárás bevezetésével.

A végrehajtó hatalomtól a rendszerváltoztatást követően is elkülönülten működő, ún. független ügyészség a 2010 utáni időszakban súlyosan kompromittálódott. A szervezeti és működési anomáliák kiküszöbölésére az ügyészség igazságügyi kormányzat alá rendelésénél hatékonyabb megoldásnak tartjuk az egyes ügyészek függetlenségének növelését és az ügyészségi szervezet decentralizálását. Az egyszerre szakmai és igazgatási vezetőként működő, ugyanakkor politikailag nem felelős legfőbb ügyész pozícióját fel kell számolni, és erre

kétségtelenül az ügyészség kormány alá rendelése kínálja a leginkább kézenfekvő megoldást. Ez ugyanis azt feltételezné, hogy az ügyészség működéséért a kormány (az igazságügyért felelős miniszter) viseli a politikai felelősséget, míg a főügyész szakmai vezetőként tevékenykedik. A politikai vezetőnek meg kell tiltani a szakmai kérdésekbe történő beavatkozást, míg a szakmai vezetőnek korlátozni kell az egyedi ügyek intézésbe történő beavatkozás lehetőségét. Az ügyészség szervezetét az ítélőtáblákhoz, illetve fellebbviteli főügyészségekhez igazodóan decentralizálni kell. A jelenleg felettes ügyészségnek nem minősülő fellebbviteli főügyészségeket, mint regionális szervezeteket fel kell ruházni a területi illetékességükbe tartozó megyék ügyészségi szervezetei feletti tényleges irányítás felelősségével.

A bírákhoz hasonlóan az ügyészek körében is újra általánossá kell tenni a hetvenedik életévben meghatározott nyugdíjkorhatárt. Az ügyészségi szervezet vezetőjének – működjek akár a jelenlegihez hasonlóan legfőbb ügyészként, akár a kormány irányítása alatt tevékenykedő főállamügyészként – mandátumát a mostani kilenc évről hat évre kell rövidíteni és ki kell zárni az újraválasztás, illetve ismételt kinevezés lehetőségét. A legfőbb ügyészt (főállamügyészt) az alkotmánybírók esetében javasolt pályáztatási és nyilvánossági követelmények érvényesítésével javasoljuk kiválasztani.

A korrupció és az Európai Unióból származó források csalárd felhasználásának a minél hatékonyabb üldözése érdekében azt is javasoljuk, hogy Magyarország csatlakozzon a megerősített együttműködés formájában létrejövő Európai Ügyészséghez. Ez egyszersmind a magyar ügyészség hatáskörét is érinti, hiszen Magyarországra is kiterjedő joghatóság birtokában az európai ügyész megakadályozhatja azt, hogy a magyarországi ügyész tétlensége folytán korrupciós bűncselekmények büntetlenül maradjanak.

A korrupció leküzdésére rendelt állami feladatok különálló „korrupció ellenes ügyészség” hatáskörébe utalását azonban nem javasoljuk. Semmi nem garantálja, hogy a visszaélések elleni harc újabb hatósági szereplője megfelelően fel tudná deríteni a működéséhez szükséges információkat. Elképzelhető, hogy a már jelenleg is a kelléténél nagyobb számú hatóság között felaprózott állami felelősség nem hatékonyabb működést és gyorsabb információcserét, hanem a meglévő szervezetek közötti konkurenciaharcot eredményezne. Ha a most is működő szervezetek tisztességgel és felelősséggel ellátnák feladataikat, fel sem merülne a korrupció elleni (újabb) csúciszerv létrehozásának szükségessége. Ezért a tisztességesség, valamint a jelenlegi hatósági kapacitások jobb kihasználása, nem pedig újabb állami jogérvényesítő szervezet felállítása a megoldás.

5.2.4. Magyar Nemzeti Bank

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) elnöke, valamint az igazgatóság és a felügyelő bizottság, továbbá a Monetáris Tanács tagjainak többsége megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán jutott a hivatalához. Az MNB elnökének megbízatása 2019 tavaszán lejár, legkésőbb ekkor a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán a jegybanki vezetésbe került többi személy leváltása (visszahívása) is elkerülhetetlen. A személyi változásokon túl két szervezeti átalakításra vonatkozó javaslatot terjesztünk elő. Egyrészt növelni kell az MNB elnöke, alelnökei, a Monetáris Tanács külső tagjai és a felügyelő bizottság tagjai kiválasztásának átláthatóságát. Jelentősen szigorítani kell a Monetáris Tanács külső tagjaira érvényes kinevezési (választási) követelményeket, mert a jelenlegi tagok, azon törvényi előírás dacára, miszerint a „hitelintézeti tevékenységgel kapcsolatos kérdésekben kiemelkedő elméleti és gyakorlati szakmai ismeretekkel” kell rendelkezniük, megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán nyerték el megbízatásukat.

Az MNB vezető testületi tagjainak kiválasztása és megbízatása esetében is be kell vezetni az alkotmánybíró-jelöltek körében javasolt pályáztatási és nyilvánossági követelményeket. Ezek

érvényesítése esetén az MNB elnöke vonatkozásában a miniszterelnököt és a köztársasági elnököt jelenleg megillető jelölési és kinevezési jogkörök érintetlenül hagyhatóak. A Monetáris Tanács külső tagjai és a felügyelő bizottság tagjainak többsége esetében a parlament által történő választás helyett a hatalommegosztás elveit nagyobb mértékben érvényre juttató megoldás is szóba jöhet, így például elképzelhető a kormány és a köztársasági elnök kinevezési jogának a bevezetése (visszaállítása). Az MNB alelnökei esetében, a folyamat átláthatóságának növelését követően, a jelenlegi javaslattételi és kinevezési jogkörök érintetlenül hagyhatóak.

Az MNB esetében a teljességgel felelőtlen és szakmaiatlan közpénzköltés esetei (jegybanki alapítványok, jegybanki beszerzések a társadalmi felelősségvállalási program keretében, ingatlan beruházások stb.) az elmúlt évek legabszurdabb közbotrányai, egyszersmind az állami korrupció durva esetei közé tartoznak. Az ilyen magatartások újból történő előfordulásának megakadályozása érdekében szigorúan szabályozni kell azt, hogy az MNB mit tehet a jegybanki tevékenység folytán keletkező nyereséggel. Az MNB elnökének a jegybanki eredmény felhasználása körében jelenleg külső kontroll nélkül, a rajta kívül az MNB alelnökeiből álló igazgatóság nevében eljárva, vagyis egymagában megtehető intézkedéseit szigorú külső ellenőrzés alá kell vonni. Megfelelő megoldás lehet, ha a jegybanki eredmény sorsáról, törvényben meghatározott feltételek szerint, a kormány – például az MNB-ben a részvényest megillető jogokat gyakorló pénzügyi kormányzat – esetleg az országgyűlés által megvétózható döntésben rendelkezhetne.

Az MNB szabálytalan alapítványrendeletein kívül eső megkérdőjelezhető kiadásait, amennyiben erre lehetőség van, vissza kell téríttetni, a jegybanki profilhoz nem illő MNB beruházások (például ingatlanok, egyes biztonsági területen tevékenykedő gazdasági társaságok stb.) jelentős részét fel kell számolni. Meg kell vizsgálni, hogy ezek a pénzköltségek nem idézték-e elő a jegybanki vagyon indokolatlan csökkenését, és amennyiben igen, úgy az e kiadásokat (beruházásokat) elrendelő, valamint jóváhagyó személyeknek, amennyiben erre az előzetes vizsgálódás eredményeként lehetőség mutatkozik, a büntetőbíróság előtt kell számot adniuk tevékenységükről.

A javasolt intézkedések mind az MNB mandátumának *de facto* helyreállítására irányulnak. A jegybanknak, amint egykoron, úgy a jövőben is az infláció öreként, a pénz értékállóságának a szavatolása érdekében, nem pedig beruházási és profitorientált tevékenységet űző gazdasági entitásként kell működnie.

5.2.5. A közpénzgazdálkodással összefüggő javaslatok

a. Közbeszerzések

Annak ellenére, hogy az uniós értékhatár feletti eljárásokra vonatkozó szabályok viszonylag jónak mondhatóak, az uniós értékhatár alatti, ún. nemzeti eljárásrendre vonatkozó rezsim teljes felülvizsgálata szükséges. A közbeszerzési kötelezettséget megalapozó, 2016-ban megemelt értékhatárokat le kell szállítani, a közbeszerzési kivételek és mentességek egyre bővülő körét szűkíteni kell, a hirdetmény nélküli eljárást lehetővé tevő szabályokat felül kell vizsgálni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtt zajló jogorvoslati eljárás díjának 25 millió forintos felső határát mindenképpen csökkenteni kell. Piaci jelzések alapján 1 – 1,5 millió forint tűnik reálisnak. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a túl alacsony jogorvoslati díj a jogorvoslati eljárások – esetlegesen indokolatlan – emelkedéséhez vezethetnek.

Jogorvoslati eljárást jelenleg csak a közbeszerzési eljárásban közvetlenül érdekelték – tehát az ajánlatkérők, az ajánlattevők vagy azok a cégek, akik egyébként ajánlattevők lehettek volna – indíthatnak. Rajtuk kívül számos állami főhatóság vezetője hivatalból kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását, a gyakorlatban azonban az erre jogosult állami szereplők csak igen ritkán élnek ezzel a lehetőséggel. A törvényi előírás értelmében az állami

szereplők akkor kezdeményezik hivatalból a jogorvoslati eljárást, ha a közbeszerzési jogsértés ténye „feladatkörük ellátása során” jut tudomásukra. Vagyis a sajtóértesülések útján vagy egyéb módon, például közérdekű bejelentés vagy akár a TI Magyarország jelzése alapján a tudomásukra hozott információ alapján nem kell eljárást indítaniuk. A törvényszöveg egyszerű módosításával kötelezővé kell tenni ezért a sajtóértesülések és közérdekű vagy állampolgári bejelentések nyomán hivatalból történő eljáráskezdeményezést. Erre sor kerülhetne a „feladatkörük ellátása során” fordulat törlése, illetve a „különösen sajtóértesülések, közérdek vagy állampolgári bejelentések nyomán” szövegrész beillesztése útján.

Megfontolandó, hogy közérdekből egyes érdekvédelmi, illetve civil szervezetek jogorvoslati díj megfizetése nélkül kezdeményezhessék a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását.

Ki kell építeni a közbeszerzések hatékony ellenőrzési rendszerét. Jelenleg a Miniszterelnökség ellenőrzi a közbeszerzési eljárásokat, különösen az uniós forrásokból finanszírozottakat. A Miniszterelnökség által történő ellenőrzések azonban feleslegesen bürokratikusak és kizárólag a formai követelmények teljesítésére terjednek ki. Az ellenőrző intézményrendszer működése továbbá nem független a kormány politikai elképzeléseitől, hiszen a Miniszterelnökséget vezető miniszter ellenőrzi az ellenőrző szervezetet.

A Közbeszerzési Döntőbizottság tényleges függetlenségét garantáló szabályozást kell kialakítani, összhangban azokkal a javaslatokkal, amelyet a TI Magyarország a közbeszerzési törvény tervezetére megfogalmazott.⁸⁵ Ebben a körben az első lépés a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács jogköreinek a jelentős szűkítése, ezek gyakorlásával ugyanis a kormány meghatározó befolyáshoz jut a Közbeszerzési Döntőbizottság felett.

b. Az Európai Unióból származó források

Az Európai Unióból származó források elosztási rendszerében rejlő sajátosságokat (valójában korrupciós kockázatokat) elsősorban az Európai Unió intézményeinek szintjén lehet kezelni. Erre irányuló törekvések körvonalazódnak a következő, 2021–2028 közötti programozási időszakra vonatkozóan. Például a vissza nem térítendő támogatások összege jelentősen csökkenne, és emelkedne a visszatérítendő támogatások (például pénzügyi eszközök) aránya, de felmerült annak lehetősége is, hogy az Európai Bizottság nagyobb kontrollt gyakorolna a felhasználási célokra, és kifejezetten csak a nagy, határon átnyúló infrastrukturális beruházásokat támogatná.

A jelenlegi európai uniós szabályozási kereteken belül az alábbi lépések segítenék elő a források átláthatóbb szétosztását:

- az irányító hatóságok működését intézményi szinten (is) el kell választani a politikai vezetéstől, döntéshozataltól, akár a 2011 előtt létezett Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, vagy egy ahhoz hasonló szervezet fel- illetve visszaállításával;
- az európai uniós forrásból finanszírozott projektek ellenőrzési mechanizmusainak függetlenségét meg kell teremteni, illetve intézményi szinten is garantálni kell;
- biztosítani kell a programok és projektek tervezésének szakmaiságát – ez alatt elsősorban a projektet megfelelő pénzügyi tervezését és gazdasági életképességét értjük; mindenekelőtt a projektek kiválasztásánál kell biztosítani, hogy csak megfelelően előkészített és átgondolt projektek nyerjenek uniós forrást.

⁸⁵ A TI Magyarország észrevételei a közbeszerzésekről szóló új törvény tervezetére, 30. pont (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/A-Transparency-International-Magyarorszag-%C3%A9szrev%C3%A9telei-a-k%C3%B6zbeszerz%C3%A9sokr%C5%91-sz%C3%B3l%C3%B3-%C3%BAj-t%C3%B6rv%C3%A9ny-tervezet%C3%A9re.pdf>).

c. A politikai pártok működésének és kampányainak finanszírozása

A politika finanszírozása körében el kell különíteni a pártok finanszírozását a kampányfinanszírozástól. A pártok működésének finanszírozása terén a jelenleginél lényegesen nagyobb összegű, a költségvetés által, azaz közpénzből fizetett támogatás rendszeresítését javasoljuk. Az ugyanis, ha az állam közpénzből támogatja a politikai pártokat, még mindig lényegesen kisebb korrupciós kockázattal jár, mint ha a pénzszerzés a pártok ügyességén, netán a politikusaik által gyakorolt közhatalommal történő visszaélés eredményességén múlik. A pártok magánbevételei közül a tagdíjak továbbra is engedélyezhetőek, az adományok elfogadását azonban meg kell tiltani. A jelentős „közpénzfröccs” mellett a politikai pártok működésének nyilvánosságát és gazdálkodásuk ellenőrzését is javítani kell. A pártok beszámolási kötelezettségét első lépésként a közhasznú jogállású civil szervezetekre vonatkozó beszámolási szabályok⁸⁶ szerint kell kialakítani. Hosszabb távon azonban a pártok valamennyi kiadását és az ezt alátámasztó, a gazdasági esemény megtörténtét és összegét igazoló valamennyi dokumentum teljes körű nyilvánosságát kell előírni. A pártok gazdálkodásának ellenőrzése körében az Állami Számvevőszéknek a jelenleginél nagyobb felelősséget kell vállalnia.

A kampányfinanszírozás tisztességes rendjének kiépítéséhez arra lenne szükség, hogy a pártoknak és a jelölteknek juttatott támogatások és a kampánykiadások teljesen nyilvánosak és átláthatóak legyenek. A pártok (jelölő szervezetek) állami kampánytámogatását tovább kell növelni, természetesen a jelenleginél szigorúbb nyilvánossági és ellenőrzési követelmények teljesítése mellett, a nem állami források használatát ugyanakkor a kampányfinanszírozás köréből is számúzni kell. A pártoknak és a jelölteknek a Magyar Államkincstárnál nyilvános kampányszámlát kell vezetniük, és ezen elhelyezniük minden állami kampánytámogatást. E számláról csak átutalással volna szabad kifizetést teljesíteni, mert az valóban nyomon követhető, szemben a jelenleg még megengedett készpénzes kifizetésekkel. Mind a médiareklámok, mind a közterületi hirdetések (óriásplakátok) árait nyilvánosságra kell hozni. Bár az új törvényi szabályok a közterületi hirdetések körében a listaárak alkalmazását teszik kötelezővé – amivel alapvetően egyet tudunk érteni –, maga a szabályozás olyannyira gyenge lábakon áll, hogy annak újragondolása és az Alaptörvényben foglalt követelményeknek megfelelő módosítása elengedhetetlen.

Meg kell tiltani a törvényileg engedélyezett kampányidőszakon kívüli politikai kampányokat, és ki kell iktatni az állami-kormányzati önkampányolást. Végül, tilalom előírásával vagy a kedvezményezett párt kampányköltségeihez történő hozzászámítás bevezetésével korlátok közé kell szorítani a „CÖF-jelenség” néven elhíresült kampánykiszervezést. Emellett meg kell teremteni a pártok érdekében politikai kampányt folytató civil szervezetek pénzügyeinek átláthatóságát is.

A szigorúbb szabályok megtartását az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Államkincstárnak megerősített ellenőrzéssel kell biztosítani. Az ÁSZ újonnan felfedezett, a 3.3. alfejezetben ismertetett⁸⁷ ellenőrzési képességei jelzik, hogy a szabályok megsértőit a korábbiakban megszokottnál komolyabb szankciókkal is lehet sújtani. Például minden szabálytalan kampányforint, illetve a pártok által a működésükre fordított minden szabálytalan forint helyett kettőt kell a költségvetésbe befizetni.

A kamupártok kiszűrésére a 2014. évi országgyűlési választások idején még csak az egyéni képviselőjelöltekre vonatkozó eredményességi küszöb általánossá tétele megfelelő eszköz, ugyanakkor az ellenzéki pártok összefogását nehezítő tényezőket (például a visszalépés folytán

⁸⁶ 2011. évi CLXXV. törvény 11. címe

⁸⁷ Lásd a 65. lábjegyzetet.

kieső jelölt után felvett támogatás visszafizetése) el kell törölni. A visszafizetési kötelezettségen túl azonban a készpénztilalom és a nyilvános kampányszámla bevezetése is szükséges.

A javasolt változtatásokat mind az országgyűlési, mind a helyhatósági, mind pedig az európai parlamenti választások kampányaira nézve be kell vezetni.

A TI Magyarország szerint a kampányfinanszírozásnak az alábbi elveken kell alapulnia:

1. Kampányszámla

- a. A pártok a kampánnyal kapcsolatos kiadásait az Állami Számvevőszéknél vagy az Államkincstárnál vezetett számláról fizessék.
- b. A számlaadatokat az Állami Számvevőszék és az Államkincstár honlapján is közzé kell tenni.
- c. Az elszámoltatás terjedjen ki a pártok kampányait segítő civil szervezetekre (egyesületek, alapítványok).
- d. Szigorú szankciókat (teljes körű visszafizetés, súlyos büntetőkamat) kell bevezetni a költési és az elszámolási szabályok megsértőire.

2. Átlátható kampányok az óriásplakátokon is

- a. A közterületi hirdetések listaáron történő elhelyezésének kötelezettségét ki kell terjeszteni a formailag nem közpénzből gazdálkodó szervezetekre az óriásplakát-kampány kiszervezésének („CÖF-jelenség”) megelőzése érdekében.
- b. A közterületi hirdetéseket szabályozó törvényt az alkotmányos előírásoknak megfelelően kell megalkotni.
- c. A politikai hirdetésnek helyt adó felület tulajdonosainak a választás napját követő 30 napon belül nyilvánosságra kell hozniuk az ilyen forrásból származó bevételeiket.

3. Valódi ellenőrzés a pártok felett

- a. Az Állami Számvevőszék vizsgálatait ki kell terjeszteni a pártok üzleti vállalkozásaira, alapítványaira és ifjúsági szervezeteire, a pártokat támogató különféle civil szervezetekre.
- b. Az állami támogatásból részesülő pártok kétévenként sorra kerülő vizsgálatát éves ellenőrzésre kell változtatni, és meg kell teremteni a soron kívüli vizsgálat lehetőségét, valamint meg kell szüntetni a pártok egy hónappal a vizsgálat előtt történő értesítésének gyakorlatát.
- c. Törvényben kell rögzíteni, hogy az Állami Számvevőszék a pártok gazdálkodását és kampányait nemcsak szabályszerűségi, hanem tartalmi szempontból is köteles ellenőrizni.

4. Ténylegesen rövidebb kampányidőszak

Az 50 napos kampányidőszakra vonatkozó szabályok ne legyenek kijátszhatóak: a hivatalos kampányidőszakon kívül minden, pártokhoz kapcsolódó hirdetést egyöntetűen tiltani kell.

5. Átláthatóbb bevételek

Kizárólag a költségvetésből származzanak a pártok és jelöltjeik működési és kampánybevételei.

6. Civil szervezetek tevékenysége

A politikai kampányt folytató civil szervezetek pénzügyeire a pártokra vonatkozó nyilvánosságra hozatali és elszámolási szabályok legyenek érvényesek.

7. Állami-kormányzati reklám

- a. Legyen tilos a kormány, az önkormányzatok, továbbá minden más állami intézmény és állami pénzt használó szervezet számára a valamely pártot támogató reklám, akkor is, ha azt kormányzati tájékoztató tevékenységnek nevezik (bújtatott pártreklám).
- b. Legyen tilos az állami vállalatoknak és a közpénzből gazdálkodó egyéb cégeknek valamely pártot támogató reklámot, politikai hirdetést megjelentetni.
- c. Az állami vállalatok és a közpénzből gazdálkodó egyéb cégek reklám- és hirdetés célú kiadásaira a kampányidőszakban a pártokra és a pártokat támogató civil szervezetekre vonatkozó szabályok legyenek irányadóak.

5.2.6. *Információszabadság*

A közérdekű adatok hozzáférhetőségének az erősítése érdekében az Átlátszó.hu, a K-Monitor, a Társaság a Szabadságjogokért és a TI Magyarország által közösen kidolgozott, információszabadságra vonatkozó minimumkövetelményekben⁸⁸ foglaltak életbe léptetését javasoljuk. Ennek jegyében a 2013 óta elfogadott, a közérdekű információk hozzáférhetőségét nehezítő vagy lehetetlenné tévő valamennyi korlátozást⁸⁹ el kell törölni. A különféle, közhatalmat nem gyakorló, de közpénzt használó szervezeteket – például a politikai pártokat és a nemzeti vagyongörbe tartozó, valamint az Európai Unióból származó vagy közbeszerzés útján állami forráshoz jutó vállalkozásokat – is kötelezni kell az általuk kezelt közpénzekre vonatkozó adatok nyilvánossá tételére.

A közérdekű adatok minősítése, valamint a nemzetbiztonsági megfontolásra alapított titkosítása körében meg kell teremteni az érdemi bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Megoldásként szóba jöhet a közérdekű adatok nemzetbiztonsági megfontolásból történő visszatartására vonatkozó lehetőség eltörlése, amelynek helyébe a közérdekű adat minősítése lépne, ez utóbbi körben pedig érvényesülne a bíróságok tartalmi felülvizsgálati lehetősége.

A közérdekű adatok nyilvánossága körében a proaktív nyilvánosságot kell általánossá tenni azért, hogy az erre kötelezett szervezetek ne csak közérdekű adatkérés hatására, hanem automatikusan és öntevékenyen legyenek kötelesek valamennyi általuk kezelt közérdekű adatot közzétenni a honlapjukon. A közérdekű adatok nyilvánosságának követelményét megszegő intézményeket szigorú szankcióval kell sújtani, például a jelenleg e jogsértésre irányadó büntetőtörvényi rendelkezés (közérdekű adattal visszaélés) olyan módosításával, amely az érintett hivatali szervezet vezetőjét is felelőssé teszi, ha mulasztása miatt következett be szervezeténél a közérdekű adattal visszaélést megvalósító magatartás.

A közérdekű adatok nyilvánosságának erősítése érdekében nem elegendő a 2012-es alapokhoz történő visszatérés. Az adatok közzétételére kötelezettek körének szélesítésén és a nyilvánosság proaktív formáinak előtérbe helyezésén túl az információszabadság intézményrendszerét is meg kell erősíteni. A „bűnben fogant” Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság helyett újból parlamenti ombudsmanra kell bízni az adatvédelem és a nyilvánosság felügyeletét. Az új információszabadság ombudsmant az alkotmánybíró-jelöltek körében javasolt pályázati és nyilvánossági követelmények alkalmazásával javasoljuk kiválasztani.

5.2.7. *Sajtószabadság*

A TI Magyarország abból indul ki, hogy az új alkotmányozás során adottak lesznek a feltételek a jelenlegihez képest sokszínű médiatér kialakítására. Ebben az esetben a médiaszabályozást is új alapokra kell helyezni. A kormány hatalmát korlátozni hivatott intézmények között

⁸⁸ Az információszabadság minimuma (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2015/10/A-civil-inform%C3%A1ci%C3%B3szabads%C3%A1g-minimumk%C3%B6vetelm%C3%A9nyei.pdf>).

⁸⁹ Lásd a 72. lábjegyzetet.

említhetjük a médiahatóságot és a közmédiát is – ezek autonómiáját és kormánytól való függetlenségét haladéktalanul helyre kell állítani.

A haveri államkapitalista rendszer által helyzetbe hozott lapok esetében valószínűsíthető, hogy valódi piaci viszonyok között számos médiumra egyszerűen nem lesz kereslet (Magyar Idők, 888.hu, Lokál, Ripost stb.), így azok előbb-utóbb – valószínűsíthetően pár hónapon belül – maguktól megszűnhetnek. Ezen általános szabály alól azért lehet néhány kivétel. Egyfelől a helyi, megyei lapok, amelyek helyben monopol- vagy ahhoz közeli pozícióban vannak, és ezáltal nehéz vagy lehetetlen megteremteni piaci konkurenciájukat. Másfelől pedig az Origo.hu, amely az online piacon a legnagyobb látogatottsággal rendelkezik, és vezető helyét – talán meglepő módon – a lap politikai átpozicionálása sem rengette meg.

A konkrét szabályozási lépésekkel kapcsolatban a Mérték Médiaelemző Műhely és a Független Médiaközpont által kidolgozott javaslatot⁹⁰ vesszük alapul.

A médiaszabályozási koncepció kiindulópontja a tényekre alapuló társadalmi párbeszéd előmozdítása kell legyen. Ez egyfelől jelenti a sokszínű, plurális mediakínálat – elvileg ma is alkotmányban rögzített – követelményét, másfelől olyan reflexív szerepfelfogást, amely segíthet mérsékelni a Magyarországon régóta meglévő merev, „hideg polgárháborús” politikai szembenállást. Ez persze csak hosszabb távon valósulhat meg, amiben – a politikai mező kiegyenlítettebbé válása mellett – az oktatásnak tulajdonítunk döntő szerepet.

A szabályozás terjedelmét és a hatóság hatásköreit egyaránt javasoljuk szűkíteni. A médiatartalom explicit szabályozására az általános polgári és büntetőjogi korlátok mellett csak az európai unió jog által egyértelműen elvárt esetekben van szükség. A szankciókon alapuló hatósági szabályozás helyét az önszabályozás vehetné át, és ezáltal – némi idő elteltével – kiegyensúlyozottabbá válhatnak a hazai médiatartalmak. Leginkább egy ombudsman jellegű intézmény lenne alkalmas a sokszínű média etikai, üzleti és szakmai kérdéseinek megvitatására.

Magát a médiahatóságot vagy teljesen meg kell szüntetni, vagy pedig – a jelenlegihez képest – radikálisan decentralizálttá tenni, és szűk mérlegelési jogkörrel ellátni. A médiahatóság által ellátott feladatok jelentős részének más hatóságokhoz, valamint az állami médiaombudsmanhoz, illetve az önszabályozó szervezetekhez kell átkerülni.

A médiahatóság versenyjogi jogosítványait is érdemes lehet alaposan megnyirbálni. A jó szabályozás a kiszámíthatóságon alapul. A frekvenciapályázatokat a jelenleginél egyszerűbb és az objektív kritériumokat figyelembe vevő eljárásban lenne érdemes lefolytatni. A piacra lépéssel és a piaci terjeszkedéssel kapcsolatos döntéseket – amelyeknek talán a legnagyobb befolyásuk van a médiaszektor működésére – olyan testületnek kell ellátnia, amely a társadalmi pluralizmust tükrözi. Állandóan működő testület helyett szóba jöhet egy ad hoc ülésező szervezet is (a választási bizottsághoz hasonlóan).

A közszolgálati szabályozása többszintű rendszerben valósulhat meg, amelyben a szórakoztató tartalom- és a hírgyártás elválik egymástól annak érdekében, hogy az utóbbi ne váljon anyagilag függővé az előbbitől. Tisztázni kell továbbá a közszolgálati tartalomkínálat szerkezetét, a tartalomtípusok arányait, a szükséges platformok és csatornák számát és a finanszírozási struktúrát. Hosszabb távon a politikai nyomásgyakorlással szemben a legfontosabb garanciát a közszolgálatban dolgozóknak a kiegyensúlyozott tájékoztatás melletti elkötelezettsége jelentheti.

⁹⁰ Újrágondolt nyilvánosság. Médiaszabályozási koncepció. (szerk. Polyák Gábor, Móricz Ilona), 2014 (<http://mertek.eu/2014/02/25/ujragondolt-nyilvanossag-mediaszabalyozasi-koncepcio/>).

5.3. A közhatalom elszámoltathatóságát erősítő javaslatok

5.3.1. *A közérdekű bejelentők védelme*⁹¹

A közérdekű bejelentők, amikor visszaélésekre, korrupcióra vonatkozó, adatokkal is alátámasztott jelzést tesznek a hatóságoknak, valójában olyan információkat gyűjtenek össze, amelyeknek megszerzése a hatóságok feladata lenne. Magatartásukkal formailag vétenek a jogi előírások ellen, hiszen jellemzően a vállalatok, állami szervek által védett adatokat fürkésznek ki és hoznak nyilvánosságra vagy közölnek a hatóságokkal. Bár e tevékenységük etikailag helyes célra irányul, az államok általában jobban félnek saját információszerzési monopóliumuk csorbulásától, mint attól, hogy némely korrupciós magatartás üldözetlen marad. Ezért ritka az olyan szabályozás,⁹² amely tényleges védelmet nyújt a közérdekű bejelentőknek. Magyarország, bár papíron már közel évtizednyi ideje önálló törvényben⁹³ garantálja a közérdekű bejelentők védelmét, nem tartozik ezen országok csoportjába.

A hatékony bejelentővédelem minimumkövetelményei között, egyebek mellett, a közérdekű bejelentők jogi üldözésének tilalmát és a hátrányos intézkedésekkel szembeni megvédést szokás emlegetni. Az előbbi értelmében ki kell zárni azt, hogy a közérdekű bejelentőt felelősségre vonják azért a jellemzően titoksértő magatartásért, amelynek megvalósítása nélkül nem tudja feltárni a korrupcióra vonatkozó információt. Az utóbbi pedig egyrészt azt várja el az államtól, hogy minősítse jogellenesnek mind a bejelentőt, mind a hozzátartozói, a vele egy háztartásban élő más személyek, illetve az általa eltartottak elleni hátrányos intézkedéseket (munkahely elvesztése, jövedelemcsökkenés, beszállítói szerződés felmondása stb.). Az államnak másrészt aktívan meg is kell védenie a bejelentőt, például jogi, eljárási és anyagi támogatásban kell részesítenie, sőt előfordul, hogy fizikailag is meg kell védelmezze. A hatóságokat pedig kötelezni kell a közérdekű bejelentések érdemi kivizsgálására.

A jelenlegi bejelentővédelmi szabályozás nem felel meg ezeknek a követelményeknek. A bejelentők védelme konkrét szabályok (jogi támogatás, a családtagok védelme stb.) hiányában pusztán deklaráció marad, amelynek megszegésével a cégek, állami szervek semmit sem kockáztatnak. A büntethetőségi akadályok törvénybe iktatása is elmaradt, így továbbra is szankció fenyegeti a közérdekű bejelentőket, ha formailag minősített adatnak vagy gazdasági titoknak minősülő adatokat hoznak nyilvánosságra. A munkáját, egzisztenciáját veszítő közérdekű bejelentő Magyarországon legfeljebb a rászorulókra méretezett anyagi támogatásokra számíthat az államtól, tényleges jogi, pénzügyi, netán fizikai védelemben megnyilvánuló segítségre azonban nem. Sokkal kevésbé hézagos a vállalati bejelentővédelmi megoldások szabályozása, a törvény ugyanis megfelelően rendelkezik az üzleti bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról. Ez azonban pusztán ajánlás a cégek számára, ezért az előrelépés ezen a területen is csak látszólagos.

A 2014-ben életbe léptetett bejelentővédelmi törvény mindössze két ígéretes megoldással állt elő. Egyrészt arra kötelezte az alapvető jogok biztosát, hogy anonim bejelentési rendszert működtessen, másrészt feladatává tette annak kivizsgálását, hogy az egyébként eljárni köteles

⁹¹ A közérdekű bejelentők védelméről írottak körében támaszkodunk a TI Magyarország által a 2013. évi CLXV. törvényről kialakított álláspontra (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2013/05/%C3%89szrev%C3%A9telek-a-k%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1-bejelent%C3%A9sekr%C5%911-sz%C3%B3l%C3%B3-t%C3%B6rv%C3%A9ny-tervezet%C3%A9re.pdf>).

⁹² A Transparency International által 2013. november 5-én kiadott *Whistleblowing in Europe – Legal Protections for Whistleblowers in the EU* című kutatási jelentés szerint az Európai Unió tagállamai közül az Egyesült Királyságban, Romániában, Szlovéniában és Luxemburgban megfelelő, míg Magyarországon részleges a bejelentővédelmi szabályozás (http://files.transparency.org/content/download/697/2995/file/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf). A közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó szabályozás „öshazájának” az Amerikai Egyesült Államokat tekinthetjük, amely legutóbb az ún. Sarbanes-Oxley törvény 2002-es életbe léptetésével erősítette tovább a védelmi intézkedések rendszerét.

⁹³ Lásd 2009. évi CLXIII. törvény és 2013. évi CLXV. törvény.

hatóságok elmulasztották-e kötelezettségeiket. Azt ugyanakkor nem lehet eldönteni, hogy az ombudsmani hivatalhoz érkezett közérdekű bejelentések száma nem lenne-e az eddig regisztrált 815 darab⁹⁴ többszöröse akkor, ha a bejelentővédelmi szabályozás tényleges védelem és hatékony segítség kilátásba helyezésével valóban ösztönözné a közérdekű bejelentéseket. Az alapvető jogok biztosához eddig befutott közérdekű bejelentések sorsa sem ismerhető meg, amint azt sem tudni, hogy az ombudsman vizsgálta-e az állami hatóságok bejelentővédelmi tevékenységét, és ha igen, milyen eredményre jutott. A gyakorlatban tehát bizonyára nem váltak be az ombudsmant megillető, egyébként nagyon fontos jogkörök.

Nem javított a helyzeten az integritásirányítási rendszer bevezetése sem, holott az ezt szabályozó kormányrendelet⁹⁵ – legalábbis elvileg – arra kötelezi az államigazgatási szerveket, hogy dolgozzanak ki a korrupcióra vonatkozó jelzések fogadására és kivizsgálására irányadó belső szabályokat. Az integritásirányítási rendszert szabályozó rendelet azonban adós marad a minimumkövetelmények meghatározásával, ezért a bejelentővédelem hiányosságait az államigazgatási szervezetek szabályzatai sem orvosolják, már ha készültek egyáltalán ilyenek. Az integritásirányítási rendszerrel összefüggő feladatokat a gyakorlatban az államigazgatási szervezetek alkalmazottai közül kinevezett integritás tanácsadók hajtják végre. Bár a feladataik közé tartozhat a korrupcióra vonatkozó jelzések kivizsgálása is, a szabályozás mégsem fektet nagy súlyt arra, hogy az integritás tanácsadók hatékonyan járhassanak el. Nincsen például garancia arra, hogy az integritás tanácsadó a vizsgálatait során független és nem utasítható, ugyanakkor nem tilalmazott az adatvédelmi felelős, az esélyegyenlőségi felelős és a fegyelmi biztos feladatkörének is az integritás tanácsadóra bízása. Az integritásirányítás rendjét szabályozó rendelet így elsősorban azt bizonyítja, hogy mennyire kevésbé vehető komolyan a kormány korrupció elleni fellépése.

A jelenlegi bejelentővédelmi rendszerről a legnagyobb jóindulattal is csak azt lehet feltételezni, hogy a kormány teljességgel félreértette mind a közérdekű bejelentések lényegét, mind a szükséges védelmi megoldásokat. A magyarországi bejelentővédelmi intézményrendszer működésképtelenségét igazolják egyrészt a magyar polgárok kirívóan alacsony bejelentési hajlandóságát feltáró kutatások, másrészt az a tény, hogy az állam, történetesen a bejelentővédelmi törvény elfogadásának és életbe léptetésének az időszakában, büntetőeljárást indított Horváth András, az adóhatóság visszaéléseket leleplező egykori dolgozója ellen. A TI Magyarország által 2013-ban elkészített felmérés⁹⁶ adatai szerint négy évvel ezelőtt 100 magyar polgár közül csak 30 jelezte volna a hatóságoknak az általa észlelt korrupciót. A 2016-ban megismételt vizsgálat⁹⁷ további romlást tárt fel: az újabb adatfelvétel azt állapította meg, hogy 100 polgár közül már csak 21 jelezné a korrupciót az állami szerveknek. Mindkét kutatás azt mutatta ki, hogy az emberek nagyjából fele-fele arányban azért maradnának tétlenek, mert nem bíznak bejelentésük tényleges kivizsgálásában, illetve mert attól félnek, hogy bajba kerülnek, amiért a hatóságokhoz fordultak.

A közérdekű bejelentők védelmének megerősítése érdekében az alábbi konkrét javaslatokat fogalmazzuk meg:

1. A bejelentőt, valamint rá tekintettel más személyt (hozzátartozóit, egy háztartásban élő más személyeket, eltartottjait stb.) tényleges védelemben kell részesíteni. A jelzett csoportba tartozó bármely személy ellen tilalmazni kell a bejelentés miatt hátrányos intézkedés

⁹⁴ <https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentes-publikus-kivonat>.

⁹⁵ 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet.

⁹⁶ <https://transparency.hu/adatok-a-korrupciolorol/globalis-korrupcios-barometer/gcb-2013/>

⁹⁷ Burai Petra – Mucsi Gyula: Globális Korrupciós Barométer 2016 – Korrupcióval kapcsolatos lakossági attitűdök Magyarországon (Transparency International Magyarország, 2016), 8–11. oldal (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/11/Globalis-Korrupcios-Barometer-2016-Jelentes.pdf>).

(munkahely elvesztése, munkahelyen hátrасorolás vagy visszaminősítés, beszállítói szerződés megszüntetése stb.) alkalmazását.

2. A tilalmazott hátrányos intézkedések körében meg kell fordítani a bizonyítási terhet, vagyis ha hátrányos intézkedésre kerül sor, az azt alkalmazónak kell bizonyítania, hogy arra nem a közérdekű bejelentés miatt került sor.

3. A tényleges védelem részét kell képezze a szükség esetén igénybe vehető fizikai védelem, valamint az egyébként tilalmazott hátrányos intézkedés elszemvedése miatt bekövetkező jövedelemcsökkenés idejére azzal arányos anyagi támogatás.

4. Büntethetőségi akadályok szabályozásával mentesíteni kell a közérdekű bejelentőt az általa jóhiszeműen tett bejelentéssel összefüggő, a bejelentés megtételéhez szükséges információ megszerzése érdekében véghezvitt és formailag jogsértő magatartás következményei (minősített adattal visszaélés, különféle titoksértési szabályok megszegése stb.) alól.

5. A közérdekű bejelentések kivizsgálására irányuló kötelezettség szabályozása szükséges, egyebek mellett annak előírásával, hogy a sajtóértesülések útján nyilvánosságra kerülő és a névtelenül tett bejelentéseket is ki kell vizsgálni.

A közérdekű bejelentők megvédésének feladatát, megerősített hatáskörökkel, továbbra is rá lehet bízni az alapvető jogok biztosára. Az ombudsman kivizsgálási hatáskörét a közérdekű bejelentővédelem körében ki kell terjeszteni a bíróságokra, az ügyészség valamennyi szervezeti egységére és az autonóm államigazgatási szervekre is. Véget kell vetni annak a megengedhetetlen lehetőségnek, hogy valamely állami szerv, visszaélve a definíciós hatalmával, a hozzá intézett közérdekű bejelentés közérdekű voltát tagadva mentesüljön a közérdekű bejelentésekre vonatkozó követelmények alkalmazásának kötelezettsége alól. Ezt leginkább az alapvető jogok biztosának a megerősített vizsgálati hatásköreivel és az eddigieknél jóval aktívabb ombudsmani hozzáállással lehet elérni.

Ugyanakkor a TI Magyarország továbbra sem tartja szükségesnek a közérdekű bejelentések kezelésére új állami hatóság felállítását. Már most is bőséges a korrupció és a visszaélések ellen küzdő szervezetek száma, amelyeknek jellemzően megfelelően szabályozott a hatásköre. Általában a hatáskörök tényleges gyakorlására vonatkozó hajlandóság hiánya okozza a korrupciós cselekmények jelentős körének büntetlenül maradását. A mulasztást a meglévő jogosítványok gyakorlásával és nem újabb hatóság létrehozásával lehet orvosolni.

5.3.2. *Lobbiszabályozás*⁹⁸

A lobbizás, vagyis az üzleti és az egyéni érdekek érvényesítése olyan legitim tevékenység, amely – megfelelő szabályozás és kellő átláthatóság esetén – erősíti a közhatalmi és az üzleti döntéshozatal szakmai megalapozottságát. Ezért nem szükségszerű, hogy a lobbizás a döntések illetéktelen befolyásolására irányuljon, és ekként a korrupció egyik szinonimájává váljék. Magyarország, bár ezzel közel sincsen egyedül az Európai Unióban, a lobbizás terén sem az átláthatóság útját követi. Kétségtelenül igaz, hogy voltak az érdekvédelem érdekében tett lépések, ám ezek a gyakorlatban hatástalannak bizonyultak.

⁹⁸ A lobbiszabályozás körében tett megállapítások és javaslatok megfogalmazása során támaszkodunk a TI Magyarország által a témában korábban készített tanulmányokra, lásd: Martin József Péter – Ligeti Miklós: *The Lobbying Context: Party State Capture and Crony Capitalism*, in: A. Bitonti, P. Harris (eds.): *Lobbying in Europe*, Pelgrave Macmillan; *valamint* Bartha Attila: *Lifting the Lid on Lobbying: National Report of Hungary – Lobbying in an Uncertain Business and Regulatory Environment* (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/Lifting-The-Lid-On-Lobbying-National-Report-of-Hungary.pdf>).

Magyarországon a lobbizást először a 2006. évi XLIX. törvény („lobbitörvény”) szabályozta, amely a lobbisták önkéntes regisztrációját és a közhatalmi szervezetek lobbi-kapcsolatainak nyilvánossá tételét írta elő. A szabályok megszegőit bírság fenyegette, ám a nyilvántartásba vétel önkéntessége miatt a törvény könnyen kijátszhatóvá vált. Nem csoda, hogy mindössze 600 lobbista regisztráltatta magát, miközben az iparági szereplők sikertelennek tekintették a szabályozást, és az általános tapasztalat is az volt, hogy a törvény egyáltalán nem tette átláthatóbbá a lobbizást. A 2010-ben hivatalba lépett kormány a valóban létező problémákra nem a hiányosságok orvoslásával és további nyilvánossági követelmények bevezetésével, hanem a lobbiszabályozás egészének hatályon kívül helyezésével reagált.

A szabályozás hiányának következményeként nem alakult ki a civil társadalom szereplői, a különféle szakpolitikai területek szakértői vagy éppen az üzleti szereplők részéről felmerülő, szabályozást vagy egyéb közhatalmi döntést igénylő kezdeményezések politika általi fogadásának és kezelésének az intézményes rendje. Ez nemcsak a közhatalmi és a szakpolitikai döntések demokratikus deficitjét erősíti, de növeli a hibázás valószínűségét is, hiszen sok esetben a legelemibb tények és szakmai megfontolások figyelmen kívül maradását eredményezi.

A hiányzó lobbiszabályozást nem pótolja az sem, hogy a kormány az integritásirányítási rendszert szabályozó rendeletehöz hozzáillesztett néhány, az érdekérvényesítővel való kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezést. A közérdekű bejelentők védelmének a megvalósítására is szánt, a gyakorlatban amúgy hatástalan integritásirányítási rendszerben a kormányzati tisztviselők kötelesek a feletteseiknek előzetesen jelezni, ha lobbistával fognak találkozni. A tájékoztatásnak azt is tartalmazni kell, hogy milyen ügyben kerül sor találkozóra a lobbistával, és a találkozó eredményéről is be kell számolni. A polgárok azonban mindebből semmit sem tudnak meg, ugyanis a tájékoztatás nem nyilvános, hanem az államigazgatási szervezet vezetőjénél landol.

A lobbizás átláthatóságának megteremtése érdekében az alábbi intézkedéseket javasoljuk:

1. A kormányzati információkhoz történő megfelelő hozzáférés biztosítása végett végre kell hajtani az információszabadság körében a közérdekű adatok megismerhetősége érdekében tett javaslatainkat. Ezen túlmenően a különféle titokkategóriák – például üzleti titok, banktitok, egyéb gazdasági titok, illetve minősített adat – hatókörét a lehetséges minimumra kell korlátozni.
2. A korábbi szabályozási kudarcokra figyelemmel új lobbiszabályozást kell kialakítani, amely előírja a közhatalmi döntéshozók és az érdekérvényesítő lobbisták közötti kapcsolatra vonatkozó egyes adatok (kontaktok száma, időpontja, tárgyalófelek neve, stb.) nyilvánosságra hozatalát.
3. A lobbiszabályozás következetes alkalmazása érdekében arra kell kötelezni a közhatalmi döntéshozókat, hogy készítsenek jelentést a döntéseik kialakítása során tapasztalt lobbiszempontokról.
4. A közhatalmi döntéshozóknak a döntéseik előkészítéséről lobbijelentést is kell készíteniük, amely tartalmazza a lobbikontaktok és az egyéb lobbiérdekek összegzését. A lobbizásról szóló jelentést mellékelni kell a közhatalmi döntések tervezetéhez; ennek elmaradására a közjogi érvénytelenség következményeit kell alkalmazni.
5. El kell rendelni, hogy a jogszabályok tervezetének előterjesztői részletes és nyilvános, bárki által megismerhető dokumentumot mellékeljenek a tervezethez, amely tartalmazza, hogy ki és milyen indokok alapján kezdeményezte a szabályozást, továbbá milyen érdekérvényesítési eszközöket alkalmazott a szabályozás tartalmának a kialakítása érdekében. E jelentés

nyilvánosságra hozatalának elmulasztása esetén a tervezetre szintén a közjogi érvénytelenség következményeit kell alkalmazni.

6. A lobbizással kapcsolatos önszabályozás hatékony megoldás lehet az állami-kormányzati döntések meghozatalában történő részvétel átláthatóságának növelése érdekében. A piaci szereplőket és az őket képviselő szakmai, illetve ágazati szervezeteket így arra kell ösztönözni, hogy éljenek az önszabályozás eszközével, valamint általában is kövessék a felelős lobbizás gyakorlatát.

7. Az érdekérvényesítéssel foglalkozó természetes személyeket és szervezeteket (a „lobbistákat”) arra kell kötelezni, hogy vétessék magukat nyilvántartásba. A lobbiregiszter vezetését valamely állami szervre, például a bíróságra kell bízni.

8. Szigorú összeférhetetlenségi szabályokat kell bevezetni annak kiküszöbölése érdekében, hogy a politikusok, egyéb közhatalmi döntéshozók, illetve közpénzek felett rendelkező más vezetők különféle társadalmi szervezetekben szerepet vállalva illetéktelenül kihasználják az állami vezetőként rendelkezésükre álló befolyást. Ezért meg kell tiltani, hogy hivatalban lévő állami vezetők, illetve közpénzből gazdálkodó cégek vezető tisztségviselői szakmai érdekképviselői szervezetek, sportági szakszövetségek és más társadalmi szervezetek vezetőségében közreműködjenek.

5.3.3. *Vagyonynyilatkozatok*⁹⁹

Bár a jogszabályok a közhatalmi döntéshozók és a közpénzkezeléssel foglalkozó dolgozók százezres nagyságrendű csoportjának tagjai számára írja elő azt, hogy bizonyos időközönként tegyenek vagyonynyilatkozatot, a jelenlegi szabályozás mégsem alkalmas arra, hogy átláthatóvá tegye a nyilatkozattételre kötelezettek vagyongyarapodását. A vagyonynyilatkozatok rendszere sem tényleges átláthatóságot nem biztosít, sem a kötelezettek törvényes jövedelmével nem arányos gazdagodásának nyomon követését nem teszi lehetővé, továbbá valódi szankciókat sem helyez kilátásba a szabályok megszegőivel szemben. Főként a közfigyelem középpontjában álló parlamenti képviselők és más, vezető beosztással bíró közjogi tisztségviselők megmagyarázhatatlan gazdagodása okoz időről időre botrányt. A vagyongyarapodás hiteles okai ismeretének hiánya folyamatosan aláássa a politikai osztály tagjainak integritását, miközben a rossz szabályozás és az azon alapuló, nemritkán képmutató gyakorlat jelentős korrupciós kockázatot is hordoz.

Ezért a valódi átláthatóság és az érdemi számonkérés érdekében a vagyonynyilatkozati rendszer alábbiak szerinti megújítására van szükség:¹⁰⁰

1. Elektronikusan kitöltött és elektronikusan olvasható, kereshető, összehasonlítható vagyonynyilatkozatok.
2. Egységes, elektronikus, állami vagyonynyilatkozati adatbázis, amelyben elérhető a tisztségviselő mandátuma alatt kitöltött minden vagyonynyilatkozat.
3. A politikai vezetők (parlamenti képviselők, kormány tagjai, államtitkárok, közjogi vezetők) esetében a hozzátartozók (nyilatkozóval egy háztartásban élők) vagyonynyilatkozata is legyen nyilvános.

⁹⁹ A vagyonynyilatkozati rendszer körében tett megállapítások és javaslatok megfogalmazása során támaszkodunk a TI Magyarország által a témában korábban készített tanulmányokra, lásd: A vagyonynyilatkozatokra vonatkozó jogszabályi előírások (https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy_paper1_FIN.pdf); A vagyonynyilatkozati rendszer működésével kapcsolatos problémák és a rendszer reformjára vonatkozó ajánlások (https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy_paper2_FIN.pdf); Vagyonynyilatkozati Minimum (https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy_paper3_FIN.pdf).

¹⁰⁰ Az ajánlások a TI Magyarország, a K-Monitor és az Átlátszó.hu által 2014-ben közösen kiadott „Civilek vagyonynyilatkozati 12 pontja” alapján készültek (http://transparency.hu/A_civilek_vagyonynyilatkozati_12_pontja).

4. A tisztségviselő adjon számot a vagyonyilatkozatban arról, hogy milyen forrásból tett szert az abban szereplő vagyontárgyakra.
5. A vagyonyilatkozat tartalmazza a politikai vezetők minden társadalmi vagy gazdasági szervezetben vállalt tisztségét.
6. A vagyonyilatkozatokat az adóhatóság ellenőrizze és automatikusan vesse össze a nyilatkozók adóbevallásával.
7. Kötelező vagyonosodási vizsgálat a vagyonyilatkozat tételére kötelezettek megmagyarázatlan gazdagodásának felderítése érdekében.
8. Önálló bűncselekményként legyen büntetendő a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megszegése. Fenyegesse börtönbüntetés és a közhatalmi, valamint közpénzről döntő foglalkozásoktól történő eltiltás azokat, akik hamis vagy valótlan tartalmú vagyonyilatkozatot tesznek, vagy nem tesznek vagyonyilatkozatot.

5.3.4. *A támadások célkeresztjébe került civil szervezetek rehabilitálása*

A jogállam működésének helyreállítása és a demokrácia kiteljesítése elképzelhetetlen a civil társadalom egyes szervezetei ellen irányuló kormányintézkedések visszavonása, továbbá a kormány célkeresztjébe került civil szervezetek elleni uszítás leállítása nélkül. A kormány eredendően az államhatalmi szervezetek működését és döntéseit sikerrel – értsd: külföldi szervezetek, illetve a külföldi sajtó előtt is – kritizáló civil szervezetek mindennapjait akarta megkeseríteni.¹⁰¹ Az erre hivatott intézkedések között találunk kérdéses megalapozottságú adóhatósági, nyomozhatósági és más vizsgálatokat, folyamatos retorikai támadásokat és célzott lejárató kampányokat, az együttműködések befagyasztását és diszkriminatív szabályokat is.

Diszkriminatív szabályozásnak tekintjük a külföldről származó támogatást is használó civil szervezetek külön regisztrációra kötelezését elrendelő törvényt¹⁰². A törvény rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy a kormány célja minél több kritikus hangú civil szervezet külföldről támogatottként történő megbélyegzése volt. Ennek érdekében a törvény az Európai Unió által vagy nevében kezelt alapokból származó pénzügyi támogatást is külföldi forrásként határozta meg. A TI Magyarország ennek a törvénynek a teljes egészében történő megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mert arról vagyunk meggyőződve, hogy a szabályozás sérti a magánszféra sérthetlenségéhez, a szervezetek alapítására vonatkozó szabadsághoz, a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságához, valamint a törvény előtti egyenlőséghez és a diszkrimináció tilalmához fűződő, az Alaptörvény által biztosított alapvető jogokat.¹⁰³ Szintén diszkriminatív szabályozásnak tekintjük a Stop Soros törvénycsomag elnevezésű, nemrég napvilágra került törvénytervezetet.¹⁰⁴ A tervezett szabályozás túlmutat a külföldről származóként meghatározott támogatásban részesülő civil szervezetek verbális megbélyegzésén, és, egyebek mellett, gyakorlatilag megfosztaná ezeket a szervezeteket a közhasznú jogállásuktól.

¹⁰¹ Az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért és a TI Magyarország összesítette a civil szféra bizonyos szereplői ellen irányuló kormányintézkedéseket. A Magyar Helsinki Bizottság által gondozott és rendszeresen frissített összeállítás itt érhető el: <https://www.helsinki.hu/en/timeline-of-governmental-attacks-against-ngos/>.

¹⁰² 2017. évi LXXVI. törvény.

¹⁰³ A TI Magyarország alkotmányjogi panaszja itt olvasható: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/09/20170920_TI_alkjogpanasz.pdf.

¹⁰⁴ <http://www.kormany.hu/download/c/9a/41000/STOP%20SOROS%20T%C3%96RV%C3%89NYCSOMAG.pdf#!DocumentBrowse>

A kormány a diszkriminatív szabályozásokkal aláássa a hatalom számára kellemetlen tevékenységet kifejtő civil szervezetek legitimitását¹⁰⁵, egyszersmind kilátásba helyezi a szervezetei és anyagi ellehetetlenítésüket.

A kormány civil szervezeti politikájának elemzése meghaladná a jelen tanulmány lehetőségeit, ezért erre nem is térünk ki. Javaslatunk pusztán annyi, hogy a kormány teremtsen méltányos, a civil szervezetek számára azonos esélyeket és egyenlő feltételeket biztosító szabályozási és finanszírozási környezetet. A civil szervezetekkel szemben a kormány által kialakított ellenséges légkör pacifikálása számos intézkedést igényel, amelyek közül négy lépésre teszünk javaslatot. Kezdlépként hatályon kívül kell helyezni az elnevezése szerint a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságának megteremtéséről, valójában azonban egyes civil szervezetek megbélyegzéséről szóló törvényt.¹⁰⁶ Második lépésként vissza kell vonni a Stop Soros törvénycsomag néven közzétett törvénytervezeteket. Harmadik lépésként vissza kell hívni Csizmadia Lászlót, a Civil Összefogás Fórum elnevezésű, a kormány és a kormányzó pártok meghosszabbított karjaiként tevékenykedő álcivil szervezet („GONGO”) vezetőjét a civil szervezetek számára működési támogatást biztosító pályázatokat elbíráló Nemzeti Együttműködési Alap Tanácsának elnöki tiszteből. Negyedik lépésként pedig magát a nemzeti Együttműködési Alapot is fel kellene számolni és ennek helyébe vissza kell állítani a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény előírásait.

5.3.5. Az államháztartás átláthatósága¹⁰⁷

A költségvetési átláthatóság hiánya nehezíti a demokrácia működését, de hátrányt jelent a külföldi tőkékért folytatott nemzetközi versenyben is. A magyar költségvetési rendszer átláthatósága nem csak európai, hanem világviszonylatban is gyengének számít, a költségvetési átláthatóságot osztályozó 100 pontos skálán (Open Budget Index) Magyarország mindössze 40 pontot ér el.

Az átláthatatlanság alapjai visszanyúlnak a rendszerváltás előtti időszakra, de azóta egyik kormány sem érezte szükségét, hogy ezen gyökeresen változtasson. A 2001 és 2006 közötti költségvetési politika felelőtlenségét nyilvánvalóvá tette a nemzetközi mércével mérve magas, a két választási évben pedig kirívó (9% feletti) költségvetési hiány. A hitelesség lerombolásában és a felelőtlen gazdaságpolitika támogatottságának fenntartásában kulcsszerepe volt a költségvetési átláthatatlanságnak, az aktuális költségvetési információk folyamatos rejtegetésének és manipulációjának.

A 2010 óta folytatott költségvetési politika az aktuális államháztartási egyenleget ugyan leszorította a GDP 3 százaléka környékére, de ennek ára a magánnyugdíjpénztári vagyon és járulékok államosítása és más olyan döntések, amelyek közvetlenül vagy a növekedési kilátások rombolásán keresztül teszik közép- és hosszútávon fenntarthatatlanná a költségvetési folyamatokat. E felelőtlen gazdaságpolitikai fennmaradása feltételezi a költségvetési rendszer átláthatatlanságát, azon belül különösen a közép- és hosszútávú kivetítések és hatásvizsgálatok hiányát, a döntés előkészítés átláthatatlanságát.

¹⁰⁵ A külföldről támogatottak minősített civil szervezetek regisztrációjával a kormány még túl is lött az eredeti célon, hiszen számos, a kormány számára politikai szempontból közömbös tevékenységet kifejtő szervezet is bekerült ebbe a nyilvántartásba. A külföldről támogatottak minősített és a regisztrációt választó civil szervezetek listája itt érhető el: <http://civil.info.hu/kulfoldrol-tamogatott-civil-szervezetek>.

¹⁰⁶ 2017. évi LXXVI. törvény

¹⁰⁷ Az államháztartás átláthatósága körében tett megállapítások és javaslatok megfogalmazása során támaszkodunk Romhányi Balázs „A költségvetési rendszer átláthatósága” című tanulmányában foglaltakra, in: Mit Választunk? Az intézményrendszer és a költségvetés átláthatósága Magyarországon, 21–41. oldal.

(http://www.mitvalasztunk.hu/images/MitValasztunk_Az_intezmenyrendszer_es_a_koltsegetes_atlathatosaga_Magyarorszagon.pdf)

Mindkét fenti periódus azt támasztja alá, hogy az átláthatóság megteremtése a leghatékonyabb módszer a fenntarthatóság biztosítására. Amelyik kormány nem biztosítja az átláthatóságot, annak valójában nem célja a fenntarthatóság sem, fenntarthatatlan ígérek pedig nyilvánvalóan nem lehetnek hitelesek. Az átláthatóság nem önmagáért fontos, hanem azért, mert jobb kormányzati döntéseket eredményez, segít a magánszektorban az alkalmazkodásban, csökkenti az elvárt kockázati felárat. A kormányzati politikaalkotásra és a döntések végrehajtására vonatkozó releváns költségvetési információknak a múlt, a jelenre és a jövőbeli tervekre vonatkozóan egyaránt átláthatónak kell lenniük.

5.3.6. A közberuházások átláthatósága

a. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások megszüntetése

Az Európai Unióból származó források felhasználása terén mutatkozó korrupciót tárgyaló 3.1 alfejezetben rámutattunk arra, hogy a forrásbőség abszorpciós nyomást keletkeztet, aminek következtében a „projektek tervezése, a kiválasztott projektek hasznossága és indokoltsága másodlagos, és a projektek ellenőrzése sem prioritás”. Mindez ugyanis hátráltatná a forrásfelhasználást, vagyis a minél nagyobb összegű európai uniós támogatás minél rövidebb időn belül történő elköltségét. Ez a törekvés ciklusokon átívelően jelen van a magyar politikában, hiszen a 2010 óta egyébként a jogrendszer legtöbb fontos elemét újradefiniáló kormányok a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvényt¹⁰⁸ életben hagyták. Ez a törvény deklarálta azt tűzi céljául, hogy a források minél hatékonyabb felhasználása végett gyorsabban és egyszerűbben lehessen elkölteni az Európai Unió támogatásából finanszírozott projektekre rendelkezésre álló pénzt.

A beruházás kiemeltté nyilvánításához szükséges feltételek egyre könnyebbé váltak, ehhez ma már elegendő 90 millió forintot investálni és 15 munkahely teremtését kilátásba helyezni. A kiemelt beruházás kiemelt eljárásrendet eredményez, így megkerülhetőek a beruházás helyszíne és tárgya szerint egyébként eljáró szakhatóságok, elsősorban is a környezetvédelmi intézmények. A rövidített, gyorsított eljárás a 2010 óta kormányzó elithez közel álló üzletemberek olyan elhíresült beruházásait könnyítették meg, mint amilyen például a Market Zrt. egyes budapesti építkezései (lásd a Párisi udvar felújítását és a Kopaszi-gát toronyházépítéseit), vagy Mészáros Lőrinc búzakeményítő üzemének a létrehozását.¹⁰⁹

A közberuházások engedélyezésének és felügyeletének ezt a formáját törölni javasoljuk, és az általános eljárási rend alkalmazását tartjuk célravezetőnek.

b. A nemzetstratégiai jelentőségű kartellek eltörlése

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) esetében, a megkérdőjelezhető kinevezés, illetve választás folytán hivatalhoz jutott vezetők menesztésén túl a kartellkontroll hatáskörök újrászabályozását tartjuk elsődleges jelentőségűnek. Törölni kell a kormánynak korábban arra adott felhatalmazást, hogy a vállalkozások összefonódását rendelettel közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítse, ez ugyanis megakadályozza a GVH által folytatható vizsgálatok elvégzését. Így kerülhetett sor a GVH teljes passzivitása mellett a Takarékbank állami pénzt használó szervezetekhez tartozó részvénytörzsként zavaros privatizációjára. A kartellkontroll alól ilyenformán mentesített összefonódások utólagos felülvizsgálatát el kell végezni

¹⁰⁸ 2006. évi LIII. törvény.

¹⁰⁹ További részletek olvashatók itt: <http://greenfo.hu/hirek/print/2018/01/07/kiemelt-beruhazasok-nemzetgazdasagi-vagy-haveri-erdek>

5.4. Egyedi ügyekre vonatkozó javaslatok

5.4.1. *A Magyar Nemzeti Bank alapítványai*

A Magyar Nemzeti Bank által létrehozott Pallas Athéné alapítványok ügyében abból indulunk ki, hogy egyrészt a jegybanknak nem volt joga ezeknek az alapítványoknak a létrehozására, másrészt ezeknek az alapítványoknak sem a létére, sem a működésére nincsen szükség. Ezért a Pallas Athéné alapítványokat meg kell szüntetni és a rájuk bízott vagyont konszolidálni kell a jegybank könyveiben. Figyelemmel az alapítványok formailag szabályos létrejöttére és ebből fakadóan ténylegesen létező jogalanyiségára, a megszüntetésükre kizárólag erről rendelkező törvény elfogadása útján van mód.

A Pallas Athéné alapítványok megszüntetését követően azok meglévő vagyonát az állam a költségvetés javára visszaveszi. Az alapítványok esetleges nyeresége szintén a költségvetés bevétele.

Az MNB a Pallas Athéné alapítványok létrehozásával és a vagyonrendeléssel megsértette a hatályos törvényeket, ami hűtlen kezelés és hivatali visszaélés büntetést valósíthatta meg. Az alapítványoknak rendelt vagyon állagának mértékére figyelemmel a feltételezett bűncselekmények elévülésére még huzamosabb ideig nem kell számítani, ezért nincsen akadálya a jegybanki alapítványrendelésért viselt személyi büntetőjogi felelősség kivizsgálásának, és amennyiben a személyes vétkesség bizonyítást nyer, az elkövetők büntetőjogi megbüntetésének.

A jegybank vagyonának alapítványrendelés útján történő elherdálását a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályozás fent javasolt módosításával a jövőre nézve meg kell akadályozni.

5.4.2. *Látvány-csapatsport (Tao.) támogatások*

A társaságiadó-kedvezményrel ösztönzött látvány-csapatsport támogatások jelenlegi rendszerével nem az a baj, hogy az állam lemond a közbevételek egy részéről. Korrupciós kockázatot a támogatások átláthatatlansága és a hatékony ellenőrzés hiánya okoz, aminek következtében még a Tao.-támogatások jelenleg érvényben lévő szabályainak teljesülése sem biztosított. A jelen formájában ezért erre a támogatási rendszerre nincsen szükség, helyette a sporttámogatást az állam a jövőben a költségvetésen keresztül nyújtsa. Vagyis a Tao.-támogatások rendszerét meg kell szüntetni.

Az eddig megvalósult látvány-csapatsport támogatásokat ki kell vizsgálni, meg kell győződni arról, hogy az ellenőrzésre kötelezettek eleget tettek-e a jogszabályi előírásoknak. A támogatás szabálytalan felhasználása vagy kifizetése esetén alkalmazni kell a szabálytalanság következményeit. Amennyiben a támogatások szabálytalansága megállapítható, az ezért felelős személyeket azonosítani kell, és velük szemben büntetőeljárást kell indítani.

A látvány-csapatsport támogatás részleteit adótitoknak minősítő¹¹⁰ törvényt hatályon kívül kell helyezni és a látvány-csapatsport támogatások működésének minden részletét nyilvánosságra kell hozni annak megállapítása érdekében, hogy a kormány az egyes cégek által a közpénzek kárára nyújtott nagylelkű sporttámogatásokat nem honorálta-e közbeszerzések vagy más állami megrendelések részrehajló odaítélésével. Amennyiben ez megállapítható és a fellépés törvényesen megoldható, hivatalból kezdeményezni kell a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását.

5.4.3. *Letelepedésre jogosító magyar államötvények*

Bebizonyosodott, hogy a letelepedésre jogosító államkötvények olyan hitelinstrumentumok, amelyek veszteséget okoznak az államnak.¹¹¹ Ilyen hitelinstrumentumokra nincsen szükség,

¹¹⁰ 2016. évi C. törvény, lásd a 72. lábjegyzetet.

¹¹¹ Lásd a 44. lábjegyzetet.

ezért a letelepedésre jogosító államkötvényeket a vonatkozó törvények megfelelő módosításával végleg ki kell vezetni a magyar államadósság-finanszírozás rendszeréből. A már értékesített letelepedési államkötvények érvényes értékpapírok, amelyek alapján a magyar állam köteles szabályszerű adósságszolgálatot teljesíteni. A letelepedési államkötvények névértéken történő visszavásárlása önmagában nem idéz elő aránytalan veszteséget a magyar államnak, feltéve, hogy a közvetítő vállalkozások által megszerzett tetemes állami vagyont sikerül visszaszerezni.

A kulcs a közvetítő vállalkozások elszámoltatása, amelyre egyébként az Alaptörvény közpénzügyek körében off-shore tilalmat elrendelő szabályai értelmében is kötelezően sort kell keríteni. Ennek érdekében tisztázni kell a közvetítő vállalkozások tényleges tulajdonosi szerkezetét és meg kell állapítani a végső haszonhúzó(k) kilétét. Az alaptörvényi előírások sérelmével a közvetítő vállalkozásoknak juttatott mintegy 60 milliárd forint közpénzt az államnak vissza kell származtatnia.

A letelepedési államkötvények rendszerének kidolgozóit hűtlen kezelésért kell felelősségre vonni. A büntetőjogi elszámoltatásnak ki kell terjednie azon parlamenti képviselők felelősségre vonására is, akik a közvetítő vállalkozások engedélyezésében történt közreműködésükkel hozzájárultak a hűtlen kezelés megvalósulásához.

A letelepedési államkötvény jegyzése folytán eddig tartózkodási engedélyt szerzett személyek tartózkodási jogcíme nem vonható kétségbe, azonban a biztonsági átvilágításukat el kell végezni, szükség esetén a tartózkodási engedélyüket vissza kell vonni.

Amennyiben a kormány később újból letelepedési jogosultsággal járó hitelinstrumentumot kíván bevezetni, arra szigorú átláthatósági előírásoknak kell vonatkoznia, egyebek mellett a teljes körű off-shore tilalom érvényesítésével.

6. Összegzés

Tanulmányunkban bemutattuk, hogy a kormány, alkotmányozó erejű parlamenti többségre támaszkodva, miként gyűrte maga alá az eredeti rendeltetésük szerint a végrehajtó hatalom ellenőrzésére szolgáló intézményeket. Ismertettük továbbá azokat az elképzeléseket, amelyek megvalósításával, a TI Magyarország meggyőződése szerint helyre lehet állítani a hatalmi ágak tényleges szétválasztását és az állami intézmények egymást kölcsönösen kontrolláló működésén alapuló jogállamot. Ez a korrupció elleni küzdelem és a működőképes piacgazdaság sikerének is előfeltétele.

Kifejtettük, hogy ez az alkotmányos kibontakozás kizárólag az alapvető jogokat és az ezek érvényre juttatására rendelt intézményeket meghatározó jogszabályok módosításával lehetséges. Ehhez viszont kétharmados országgyűlési többségre van szükség. Nem tekintjük feladatunknak abban állást foglalni, hogy mely pártok együttműködésekként fog kialakulni a javaslataink megvalósításához szükséges mandátumarány. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy javaslataink politikasemlegesek, ezért azokat bármely párt(ok) életbe léptetheti(k).

Azt is leszögezzük, hogy akárhány intézmény szervezetét és működését reformálja is meg az alkotmányozó hatalom, e reformok mit sem fognak érni a hatalom megfelelő hozzáállásának biztosítása nélkül. A jogállam ugyanis nemcsak intézmények és szabályok összességén, hanem önkorlátozó és az autonómiák tiszteletére képes emberi magatartáson is múlik. Az új alkotmányozás végrehajtóinak felelőssége az, hogy a közjogi tisztségviselők új generációjának kiválasztása során az e követelmények teljesülését is biztosító szakmai és integritási feltételeket támasszanak és gondoskodjanak ezek érvényesüléséről.