

KORRUPCIÓ*

Magyarországon a fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálása következtében a kormány kontrollálni hivatott állami szereplők nem vagy elégtelenül látják el a feladataikat. A kormány, a hatalmát ellenőrizni hivatott intézmények jelentős meggyengítésével a maga számára teremtett cselekvési szabadságot arra használja, hogy a politikai elit és a holdudvarába tartozó kiváltságos csoportok tagjainak jogszabályi eszközökkel, mások rovására vagyoni és gazdasági előnyöket nyújtson. Ennek a folyamatnak az is részét képezi, hogy a kormány, jogi úton, a közpénzt a kedvezményezettek magánpénzévé alakítja. Ezt a folyamatot nevezzük a korrupció rendszerszintűvé válásának. A rendszerszintű korrupció egyik sajátossága az, hogy a korrupt döntések a jogszabályokban jelennek meg vagy azokat a jogszabályok kifejezetten lehetővé teszik. Mivel a hatalom legalizálja a korrupciót, a korrupt tartalmú tranzakciók formálisan megfelelnek a jogi előírásoknak. A Transparency International Magyarország e folyamatok láttán annak veszélyére figyelmeztetett, hogy Magyarországon bekövetkezhet a közhatalom befolyásos érdekcsoportok általi foglyul ejtése. A figyelmeztetés helyesnek bizonyult, tényként leszögezhetjük, hogy Magyarországon az államhatalmat a politikai elit és az ennek holdudvarában elhelyezkedő gazdasági szereplők fogva tartják.

1. A KORRUPCIÓ FOGALMÁRÓL

A jelen tanulmány nem tekinti feladatának a korrupció általános fogalmának a meghatározását, pusztán nyugtázza, hogy eddig nem született a korrupcióra vonatkozó egységes és átfogó definíció. A korrupció elleni küzdelem szempontjából Magyarország számára releváns nemzetközi dokumentumok, így mindenekelőtt az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció elleni Egyezménye,¹ az Európa Tanács

* A tanulmányban közreadott táblázatok és diagramok közül az 1-2. táblázat a Transparency International Berlinben működő Nemzetközi Titkársága által elkészített Korrupció Érzékelési Index adatait tartalmazza. A 2-7. ábrák a Világgazdasági Fórum Globális Versenyképességi Jelentésének adatait mutatják be, míg a 8-12. ábrán szereplő bűnügyi statisztikai adatokat a Belügyminisztérium az Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztikából bocsátotta a rendelkezésünkre. A táblázatok és a grafikonok elkészítéséért és az ehhez szükséges számítások elvégzéséért ezúton mondok köszönetet Mucsi Gyulának, a Transparency International Magyarország Alapítvány kutatási asszisztensének.

¹ UNTS 2349. Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. tv. hirdette ki.

Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye² és az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése³ sem törekedtek a korrupció fogalmi meghatározására. Ehelyett a korrupció jogállamiságra és a társadalomra gyakorolt hatásának az értékelő leírására összpontosítanak, vagyis a korrupció fogalmi megragadása helyett a következményeit jellemzik.⁴ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció elleni Egyezménye például azt állapítja meg, hogy: „a korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalom stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és a demokratikus értékeket, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot.”⁵ Az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye pedig azt emeli ki, hogy

[...] a korrupció fenyegeti a jogbiztonságot, a demokráciát, az emberi jogokat, aláássa a megfelelő közigazgatás, a tisztesség és a társadalmi igazságosság elveit, akadályozza a gazdasági fejlődést, torzítja a versenyt és veszélyezteti a társadalom demokratikus intézményeinek, valamint erkölcsi alapjainak stabilitását.⁶

Az előbbiekhöz hasonlóan az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése is azt hangsúlyozza, hogy a „korrupció súlyos károkat okoz a gazdaság és a társadalom egészének”.⁷

A korrupció ellen világszerte küzdő civil mozgalom, a Transparency International (továbbiakban: TI) a hatalommal, illetve a hatáskörrel egyéni előnyök szerzése érdekében történő visszaélést tekinti korrupciónak.⁸ A korrupció fogalmának e meghatározása a Transparency International Magyarország Alapítvány (továbbiakban: TI Magyarország) munkája során is irányadó és a továbbiakban a jelen tanulmány is a korrupció e meghatározását veszi alapul. El kell azonban ismernünk, hogy ez a korrupciódefiníció sem alkalmas a korrupció társadalmi jelenségének teljes körű leírására, legfeljebb olyan munkadefiníciónak tekinthető, amely lehetővé teszi a hatalommal

² CETS No. 173. Magyarországon a 2002. évi XLIX. tv. hirdette ki.

³ COM(2014) 38, *ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf*.

⁴ Ehhez hasonlóan más nemzetközi dokumentumok is a korrupció társadalmi és gazdasági hatásait hangsúlyozzák, miközben a fogalmi tisztázással adósak maradnak. Az eddig említetteken kívül az Európa Tanács korrupcióellenes jogi aktusai, köztük a korrupció elleni küzdelem húsz irányelvéről szóló (97)/24 határozat, a köztisztviselők magatartási kódexeiről szóló, R (2000) 10. ajánlás és a politikai pártok finanszírozásával és a választási kampányokkal kapcsolatos korrupció elleni közös szabályokról szóló, R (2003) 4. sz. ajánlás említhető ebben a körben.

⁵ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció elleni Egyezménye, preambulum, első mondat.

⁶ Az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye preambulumának negyedik mondata.

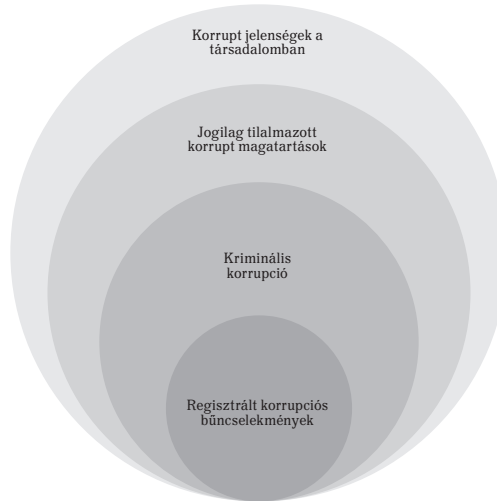
⁷ Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése, 2. oldal. Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése azt is kijelenti, hogy a „korrupció tág fogalom meghatározását alkalmazza” és korrupciónak tekinti a „hatáskörrel való visszaélés[t] személyes haszon érdekében”. Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése sem foglalkozik azonban definíciós problémákkal, és a korrupció fogalmának annyiban tulajdonít jelentőséget, amennyiben az lehetővé teszi, hogy a „konkrét korrupciós cselekmények mellett azokat az intézkedéseket is tárgyalj[a], amelyeket a tagállamok kifejezetten a jogszabályban meghatározott korrupciós cselekmények megelőzése vagy szankcionálása érdekében hoznak meg; megemlít[sen] továbbá olyan különböző területeket és intézkedéseket is, amelyek hatással vannak a felmerülő korrupció kockázatára és e kockázat csökkentésének lehetőségeire”.

⁸ Forrás: *www.transparency.org/what-is-corruption/#define*.

visszaélést megvalósító magatartások széles körének korrupcióként történő értékelését. Ennek megfelelően korrupciónak tekintjük egyrészt a szorosan vett büntetőjogi korrupción, azaz a korrupciós bűncselekményi tényállásokon kívül elhelyezkedő korrupciós magatartásokat is. Másrészt a jogilag nem leírható, vagy kifejezetten jogszerűnek minősülő magatartásokat is korrupciónak értékeljük, amennyiben azok valamely illetéktelen, azaz e magatartás hiányában nem birtokolható előny megszerzésére vagy megőrzésére irányulnak, illetve ilyen eredményre vezetnek. Előbbire példa a büntetőjogilag vitatott megítélésű, ám erkölcsileg nem megengedhető hálapénz jelensége, vagy a közvagyonot károsító, de bűncselekményt nem megvalósító, pazarló gazdálkodást eredményező állami szerződések esete. Ebbe a körbe sorolható továbbá a közhatalom gyakorlására vonatkozó közérdekű adatok megismerésének az akadályozása és a megkérdőjelezhető közpénzhasználat mindenféle megnyilvánulása is. Utóbbi, azaz a formailag jogszerű cselekvésben megnyilvánuló korrupció nem más, mint a korrupció legalizálása, ami egyszersmind a jelen tanulmány szűken vett témáját is képezi.

Az alábbi ábra illusztrálja a korrupció különböző megnyilvánulási formáinak egymáshoz való viszonyát.

1. ábra. Korrupciós jelenségek a társadalomban



2. A KORRUPCIÓ MÉRÉSÉRE SZOLGÁLÓ ESZKÖZÖK

A korrupció egzakt fogalmának a hiánya annyiban bír jelentőséggel, amennyiben megakadályozza e társadalmi jelenség pontos terjedelmének a megállapítását. A TI által alkalmazott és az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentésében is megtalálható munkadefiníció ugyanis számos nem számszerűsíthető magatartást és jelenséget a korrupció fogalomkörében helyez el. Meghatározhatjuk azoknak a törvényeknek a számát, amelyek különféle módokon, például a közpénzre vonatkozó közérdekű ada-

tok megismerhetőségének a megnehezítése, vagy a közbeszerzések körében a titokkör szélesítése útján gyengítik valamely országban a közhatalom elszámoltathatóságát. Ez a számadat azonban vajmi keveset árulna el az adott ország általános korrupciós helyzetéről. Ugyanígy nem járul hozzá közvetlenül a korrupció mértékének a számszerű megállapításához azoknak a közbeszerzési eljárásoknak a vizsgálata, amelyek eredményeként a hatalomhoz közelálló üzleti szereplők gyanút keltő módon jutnak hozzá közpénzekhez. A nem számszerűsíthető hatalmi visszaélések vizsgálata mégsem mellőzhető, hiszen ennek hiányában nem vonható le megalapozott következtetés a korrupció mint jelenség súlyosságára.

A korrupció a maga egészében ugyan nem mérhető meg, minimális mértéke azonban meghatározható, a korrupciós bűncselekmények terjedelme ugyanis megismerhető a bűnügyi statisztikákból. A korrupció e szűken, büntetőjogilag értelmezett halmazát a különféle vesztegetési, esetleg befolyással úzerkedés tényállások alkotják. Magyarországon formailag a Büntető Törvénykönyv XXVII. fejezete által büntetni rendelt bűncselekmények jelentik a kriminális korrupciót.⁹ A kriminális korrupció bűnügyi statisztikai adatok alapján megállapítható terjedelmét több tényező együttes hatására figyelemmel nevezzük a korrupció minimális mértékének. Egyrészt a kriminális korrupció jelenségének kizárólag a bűnüldöző hatóságok látókörébe kerülő része, vagyis a hatóságok számára ismertté váló és felderített korrupciós bűncselekmények ismerhetők meg a bűnügyi statisztikai adatokból, miközben sejtetően a korrupciós bűncselekmények zöme rejtve marad. Amint Polt Péter legfőbb ügyész rámutatott: „E bűncselekmény-csoportnak feltehetőleg változatlanul csak a töredéke jelenik meg a statisztikában, a korrupciós bűnözés mértékét a számok nem tükrözik.”¹⁰ Másrészt a bűncselekményt megvalósító korrupt magatartások közül kizárólag a korrupciós bűntények szerepelnek a kriminális korrupció terjedelmében. A formailag nem korrupciós bűncselekményként megjelenő korrupt és büntetőjog-ellenes magatartások például hűtlen kezelésnek vagy sikkasztásnak minősülhetnek. Ezek a cselekmények azért nem számíthatók hozzá a kriminális korrupció mértékéhez, mert statisztikai eszközökkel nem dönthető el, hogy mely esetben valósítottak meg ténylegesen korrupt magatartást és mely esetben nem. Harmadrészt értelemszerűen kívül esnek a kriminális korrupció terjedelmén azok a korrupt jelenségek, amelyek nem valósítanak meg bűncselekményt. A magyarországi kriminális korrupcióra vonatkozó egyes bűnügyi statisztikai adatokat a későbbiekben ismertetjük és értelmezzük.

A korrupció jelenségének a kriminális korrupciót meghaladó halmaza statisztikai eszközökkel egyáltalán nem számszerűsíthető. A korrupció mérése szempontjából

⁹ Megjegyzendő mindazonáltal, hogy a korrupció számos esetben más bűncselekmény képében jelenik meg. Tipikusan korrupciós bűncselekménynek számít a hivatali visszaélés, de számos esetben a csalás, a sikkasztás és a hűtlen kezelés is korrupt magatartásokat feltételez. A vagyon elleni bűncselekményként megjelenő korrupció különösen a közpénzekre elkövetett visszaélések körében jellemző. A formailag költségvetési csalásnak minősülő magatartások mögött sok esetben szintén korrupció húzódik meg. A kriminális korrupció részletekbe menő ismertetése meghaladja a jelen tanulmány kereteit.

¹⁰ Lásd B/4680, *A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről*, www.parlament.hu/irom40/04680/04680.pdf. A kriminális korrupció körében jellemző látencia mértékével és okaival nem foglalkozunk.

ez azért okoz problémát, mert a korrupció zömét büntetőjogilag nem megragadható magatartások alkotják. A korrupció mértékének a megállapítása ezért összességében csak a statisztikai módszert nélkülöző megoldásokkal kísérhető meg. Statisztika hiányában a korrupció érzékelése, társadalmi megítélése alapján következtethetünk a korrupció súlyosságára. Vagyis a bűnügyi statisztikán kívül a korrupciót mérő eszközök és módszerek valójában azt vizsgálják, hogy a társadalom különféle csoportjai mennyire tartják a korrupciót súlyos problémának, és mennyire találják a kormányuk korrupció elleni intézkedéseit hatékonynak vagy éppen hatástalannak. A korrupció érzékelése (percepciója) kvantitatív és kvalitatív módszerekkel egyaránt vizsgálható. A fontosabb vizsgálati módszerek közé tartozik a véleménykutatás és a szakértői interjú, de idesorolható a korrupció egyes részjelenségeinek, vagy a korrupciós bűnözésre jellemző látenciának a tételes kutatása is. Az érzékelési vizsgálatok, bármely módszerrel is végezzék azokat, nem olyan pontosak, mint a statisztikai módszerrel történő mérés, hiszen az érzékelést, különösen pedig véleménykutatásban résztvevők véleményét számos tényező befolyásolhatja.¹¹

Az alábbiakban, a fentebb már hivatkozott bűnügyi statisztikai adatokon túl, a korrupcióérzékelés legfontosabb mutatóival jellemezzük Magyarországot és tágabb környezete, vagyis az Európai Unió, illetve a kelet-közép-európai országok korrupciós megítélését. A korrupció percepciójának szemléltetésére szolgáló, a TI által kidolgozott és világszerte a leginkább elterjedt felmérés a Korrupció Érzékelési Index (*Corruption Perceptions Index*, továbbiakban: CPI). A CPI ún. kompozit index, vagyis nem önálló adatfelvételen alapul, hanem a korrupciót vizsgáló más felmérések eredményeit, megállapításait összegzi.¹² A CPI a gazdaság, a társadalom, illetve az állami intézményrendszer korrupciós fertőzöttsége alapján a közszektor korrupcióját 0-tól 100-ig terjedő skálán értékeli. A 0 pontszám a leginkább korruptnak gondolt, a 100 pontszám a legkevésbé korruptnak ítélt országokat jelzi. Az 1995 óta immár huszonegyedik alkalommal elkészített CPI-felmérés¹³ tapasztalatai szerint minden évben rendre a skandináv és egyes nyugat-európai országok minősülnek a korrupcióval legkevésbé

¹¹ Paradox módon a kormányok hatékonyabb korrupció elleni politikái, amelyek a korrupciós cselekmények eredményesebb üldözését vonják maguk után és a korrupciót a közbeszéd kedvelt témájává teszik, a korrupció mértéke növekedésének, ill. a korrupciós fertőzöttség súlyosbodásának az érzését idézhetik elő.

¹² A CPI részletes ismertetése itt érhető el: www.transparency.org/research/cpi/overview. A CPI a következő indexek összesítésén alapul: African Development Bank Governance Ratings, Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Foundation Transformation Index, Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings, Freedom House Nations in Transit, Global Insight Country Risk Ratings, IMD World Competitiveness Yearbook, Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence, Political Risk Services International Country Risk Guide, World Bank – Country Policy and Institutional Assessment, World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS), World Justice Project Rule of Law Index. A magyarországi CPI értelemszerűen nem tartalmazza az African Development Bank Governance Ratings és a Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence adatait. A 2015. évi magyarországi CPI továbbá a World Bank – Country Policy and Institutional Assessment adatait sem tartalmazza.

¹³ A CPI-felmérés az 1995–2000 közötti években átlagosan 50–80 országot vizsgált, 2001–2005 között a vizsgált országok száma átlagosan 100–130 között alakult, 2006 óta pedig a világ 160–180 országa szerepel a CPI-felmérésben. A vizsgált országok száma 2014-ben 175, 2015-ben 168 volt. Magyarország 1995. óta minden évben szerepelt a CPI-felmérésben.

fertőzöttnek.¹⁴ A lista végén is általában ugyanazok az országok – Dél-Szudán, Afganisztán, Szudán, Észak-Korea és Szomália – találhatók.¹⁵ Jellemző, hogy az országok több mint kétharmada minden évben 50 pontnál kevesebbet ér el a korrupció megítélését mérő skálán, ami arra utal, hogy az országok zömének a korrupció elleni teljesítményét gyengének ítélik.

3. A MAGYARORSZÁGI KORRUPCIÓ MEGÍTÉLÉSE

3.1. MAGYARORSZÁG KORRUPCIÓ ELLENI TELJESÍTMÉNYÉNEK A MEGÍTÉLÉSE

Magyarország a CPI adatai szerint világviszonylatban a közepesen korrupt országok közé sorolható. A 2015-ben elért 51 pont három ponttal marad el az ország 2014-es eredményétől. A pontszámhoz hasonlóan, Magyarország a 2014-ben elért 47. helyhez képest három helyet rontva, a 2015. évi CPI-felmérés 50. helyén végzett. Magyarország visszaesése jelentős mértékű és azt jelzi, hogy az ország korrupció elleni intézkedései és azok végrehajtása egyre kevésbé hitelesek. Magyarország visszaesése az Európai Unióhoz csatlakozott kelet-közép-európai országok régióján belül a leginkább szembeötlő. Magyarországot 2015-ben ebben az országcsoportban csak Romániánál és Bulgáriánál ítélték kevésbé korruptnak, vagyis 2014-hez képest Csehország¹⁶ megelőzte, Szlovákia és Horvátország pedig beérte Magyarországot. Nemcsak régiós, hanem európai uniós összehasonlításban is tovább romlott Magyarország korrupció elleni teljesítményének a megítélése: az ország tavaly a 28 tagállam közül holtversenyben a 22-24. helyen végzett, vagyis az Európai Unió leginkább korrupt negyedébe került.¹⁷

Érzékelési index lévén, a CPI-t számos, módszertani eszközökkel nem kiküszöbölhető tényező befolyásolhatja. Magyarország romló korrupciós teljesítményét magyarázhatná akár a korrupció elleni eredményesebb állami fellépés is, ami például az erről szóló sajtótudósítások útján befolyásolja a korrupció társadalmi érzékelését. Magyarország esetében azonban az elmúlt években nem kell számolnunk a korábbiaknál hatékonyabb és eredményesebb korrupcióüldözést megvalósító és ezáltal a korrupcióérzékelést torzító intézkedésekkel. A TI Magyarország meggyőződése szerint a magyarországi korrupció súlyosbodását jelző érzékelési adatok a megkérdezett polgárok és üzletemberek valós tapasztalatából erednek.

¹⁴ 2015-ben és 2014-ben egyaránt Dánia végzett az élen, de a másik három skandináv ország, továbbá Hollandia és Németország is az első tizben található. Európán kívül Kanada és Új-Zéland tartozik a nagyon kevésbé korruptnak ítélt országok közé.

¹⁵ 2014-ben és 2015-ben egyaránt Dél-Szudán, Afganisztán, Szudán, Észak-Korea és Szomália zárták a CPI-ranglistát, a két utolsó 8-8 pontot szerzett.

¹⁶ Csehország 2015-ben 5 ponttal, 56-ra javította a 2014-ben elért pontszámát, aminek köszönhetően 16 helyet javítva a 37. lett a CPI-felmérésben.

¹⁷ Magyarország 2014-ben a 21., 2013-ban a 20., 2012-ben pedig a 19. volt az akkor még 27 tagot számláló Európai Unióban.

1. táblázat. Az Európai Unió országai a 2015. évi Korrupció Érzékelési Indexben

Ország	Pontszám	Ország	Pontszám
1. ▼ Dánia	91	15. ▲ Litvánia	61
2. ▲ Finnország	90	15. ▼ Ciprus	61
3. ▲ Svédország	89	17. ▲ Szlovénia	60
4. ▲ Hollandia	87	18. ▼ Spanyolország	58
5. ▲ Egyesült Királyság	81	19. ▲ Csehország	56
5. ▲ Németország	81	19. ▲ Málta	56
5. ▼ Luxemburg	81	21. — Lettország	55
8. ▲ Belgium	77	22. ▲ Horvátország	51
9. ▲ Ausztria	76	22. ▲ Szlovákia	51
10. ▲ Írország	75	22. ▼ Magyarország	51
11. ▲ Észtország	70	25. ▲ Görögország	46
11. ▲ Franciaország	70	25. ▲ Románia	46
13. — Portugália	63	27. ▲ Olaszország	44
14. ▲ Lengyelország	62	28. ▼ Bulgária	41

2. táblázat. Kelet-Közép-Európa országai a 2015. évi Korrupció Érzékelési Indexben

ORSZÁG	CPI 2015	CPI 2014	CPI 2013	CPI 2012	Változás a pontszámában ¹⁸
1. Észtország	70	69	68	64	1
2. Lengyelország	62	61	60	58	1
3. Litvánia	61	58	57	54	3
4. Szlovénia	60	58	57	61	2
5. Lettország	55	55	53	49	0
6. Csehország	56	51	48	49	5
7. Horvátország	51	48	48	46	3
7. Szlovákia	51	50	47	46	1
7. Magyarország	51	54	54	55	-3
10. Románia	46	43	43	44	3
11. Bulgária	41	43	41	41	-2

3.2. A KORRUPCIÓ ÉS A GAZDASÁGI TELJESÍTMÉNY ÖSSZEFÜGGÉSE MAGYARORSZÁGON

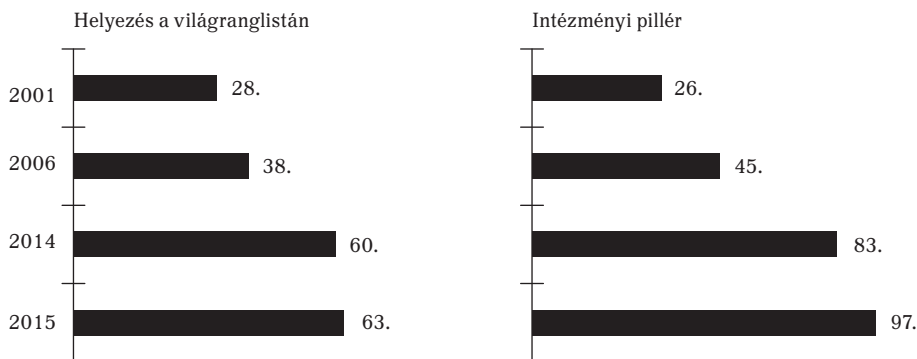
A magyarországi korrupció súlyosbodásával egyidejűleg az ország versenyképességének a megítélése is jelentősen romlik. A Világgazdasági Fórum 2015/2016. évi Globális Versenyképességi Jelentése (*Global Competitiveness Report*, továbbiakban: GCR)¹⁹ szerint Magyarország 140 országból a 63. helyezést érte el, miközben tíz

¹⁸ A 2015-ben elért pontszámnak a 2014-ben elért pontszámhoz mért változását mutatja.

¹⁹ A Globális Versenyképességi Jelentés (*Global Competitiveness Report*), ill. az annak alapján számított Globális Versenyképességi Index (*Global Competitiveness Index*), részben a CPI-felméréshez hasonlóan, különféle mérőszámok és felmérések, egyebek mellett az *Economic Opinion Survey* elnevezésű, önálló adatfelvételen alapuló véleménykutatás eredményeit veszi figyelembe. A Globális Versenyképességi Jelentés részletes eredményeit és módszertanának ismertetését lásd www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

éve²⁰ még a világ 38. legversenyképesebb gazdasága volt. A korrupció vizsgálata szempontjából a GCR-felmérésnek az állami-kormányzati intézkedések kiszámíthatóságát és minőségét vizsgáló ún. intézményi pillére²¹ a legértékesebb forrás. Az intézményi pilléren belül Magyarország tavaly a 97. helyen végzett, miközben a 2014. évi felmérésben még a 83. helyezést érte el és tíz évvel korábban a ranglista 45. helyét foglalta el.

2. ábra. Magyarország versenyképessége



A versenyképesség intézményi pillérét vizsgáló véleménykutatás adatai szerint a befektetők és az üzletemberek különösen gyengének ítélik a magyarországi állami-kormányzati döntések átláthatóságát, és kiemelt veszélyként értékelik a közpénzek illetéktelen felhasználását. A megkérdezettek mindkét területen a 140 országot számláló lista 119. helyére rangsorolták Magyarországot. Ehhez hasonlóan gyengén teljesít Magyarország a közhatalmi döntéshozók részrehajló döntéseit tekintve (140 országból a 125. helyezés) és a politikusokba vetett közbizalom terén (140 országból a 120. helyezés). Magyarország az intézményi pillér mérőszámait tekintve jelentősen a régiós²² átlag alatt teljesít.

Ugyanakkor a magyar bíróságok függetlenségét, konkrétan a bírói ítéletek befolyásmentességét, az intézményi pillérben vizsgált területek közül az egyedüli kivételként, a régiós átlagnál szignifikánsan jobbnak ítélték a megkérdezettek. A bíróságok függetlensége és az ítélezés részrehajlás mentessége szempontjából Magyarország a vizsgált 140 ország közül az 50. helyen végzett, míg a kelet-közép-európai régió országainak átlagos helyezése ezen a téren az 58. volt. A magyarországi ítélezés megbízhatóságába vetett átlagon felüli bizalom azonban nem vonatkozik az igazságszolgáltató intézményrendszer egészére (az igazságszolgáltató intézményrend-

²⁰ A Globális Versenyképességi Jelentés 2004/2005. évi felmérése 104 országra terjedt ki.

²¹ Az intézményi pillér 21 indikátor alapján vizsgálja az állami intézményrendszer hatékonyságát. A részletes ismertetést lásd reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/appendix-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2015-2016/.

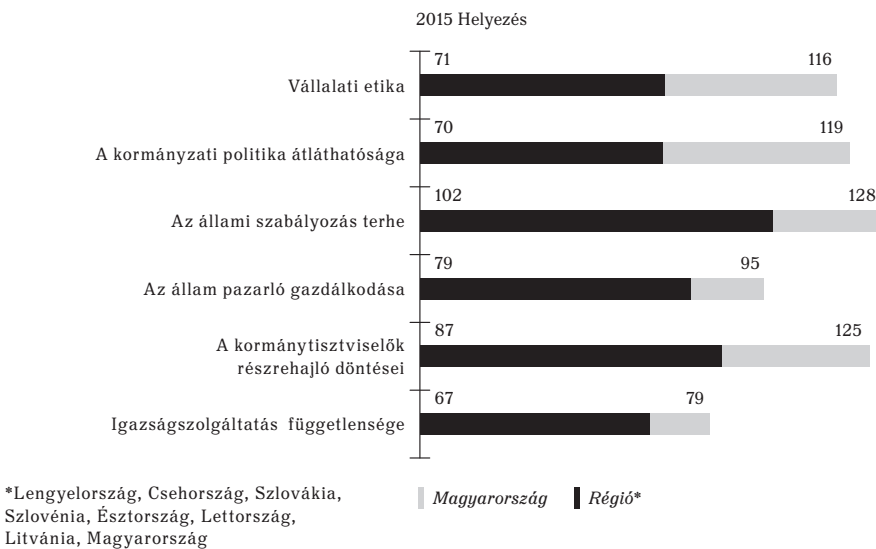
²² A Globális Versenyképességi Jelentés intézményi pillérét tekintve Lengyelországot, Csehországot, Szlovákiát, Szlovéniát, Észtországot, Lettországot, Litvániát és Magyarországot soroltuk egyazon régióba.

szernek az ügyészség és a bűnüldöző szervezetek is a részét képezik). Ezen a téren Magyarország a 79. helyen végzett, ami 12 helyezéssel elmarad a kelet-közép-európai régió országainak átlagos helyezésétől.

3. ábra. A versenyképesség néhány intézményi indikátora

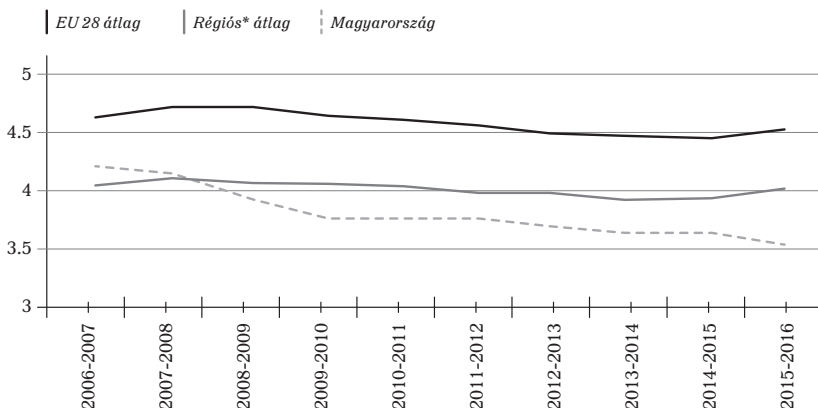


4. ábra. A versenyképesség további intézményi indikátorai



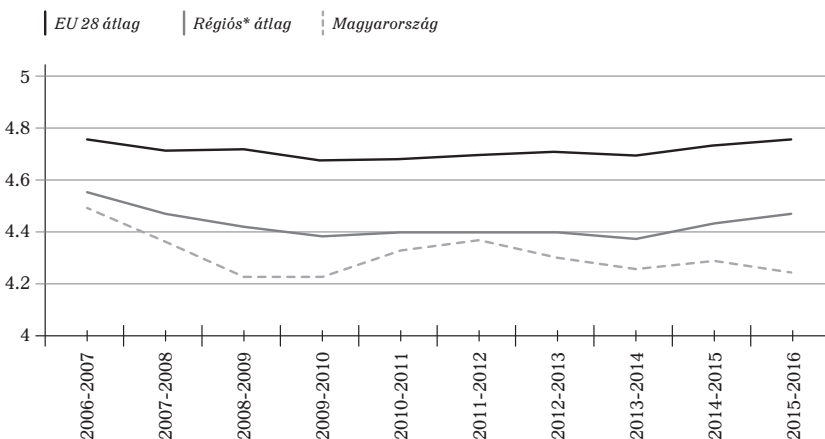
Az ítékezés megbízhatóságát leszámítva Magyarország a kelet-közép-európai országok csoportjában leszakadóban van. Jellemző, hogy az állami-kormányzati intézményeket értékelő pillérben tíz éve még a kelet-közép-európai régióban első helyezett Magyarország mára az utolsó helyre szorult vissza.

5. ábra. A magyarországi állami intézményrendszer korrupció elleni teljesítményének megítélése



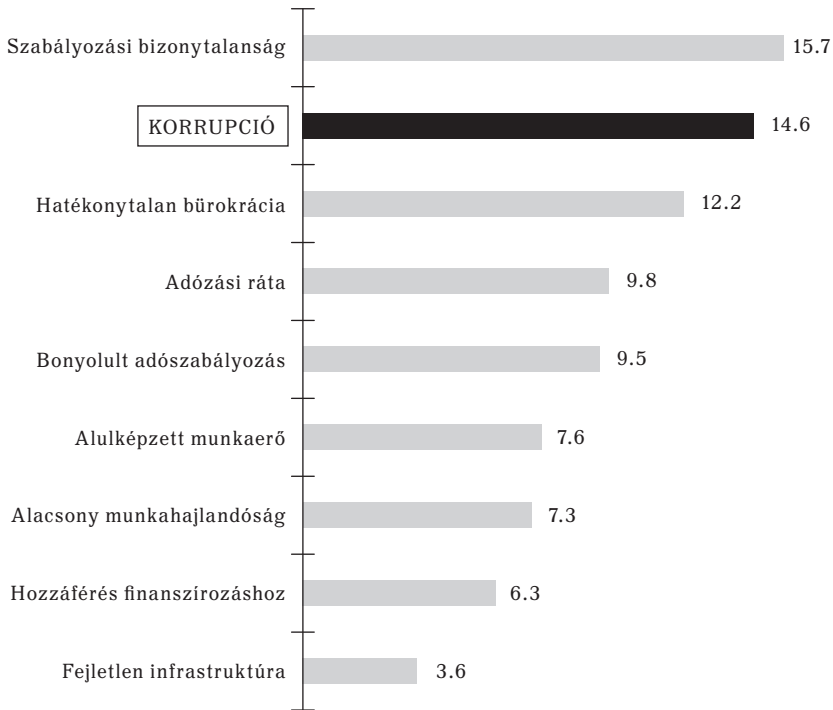
*Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország

6. ábra. A magyar gazdaság versenyképessége régiós és európai uniós összehasonlításban



*Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország

Az is több mint beszédes, hogy a megkérdezettek a szabályozás kiszámíthatatlanságát, a korrupciót és a nem eléggé hatékony állami bürokráciát nevezték meg a sikeres magyarországi befektetéseket leginkább akadályozó három tényezőként.

7. ábra. A sikeres üzlet akadályai Magyarországon²³

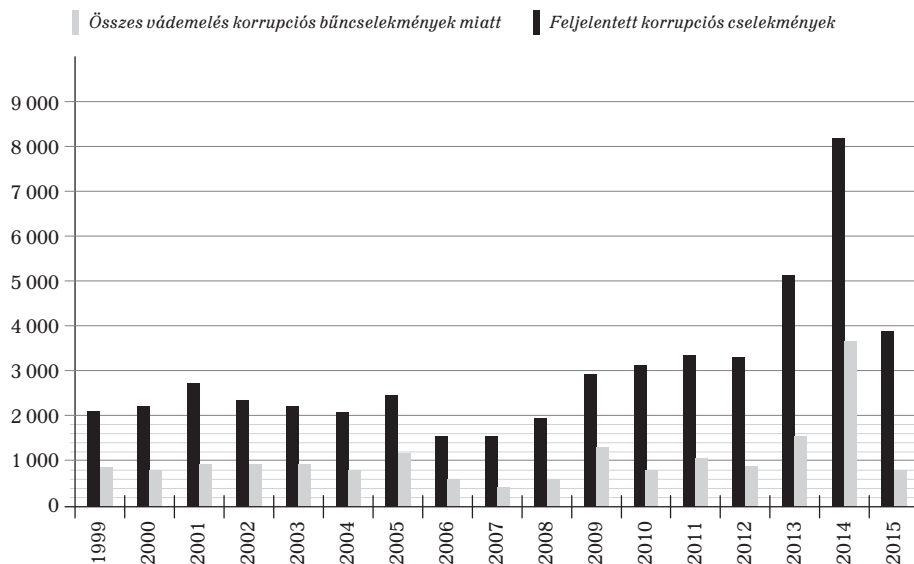
3.3. A KRIMINÁLIS KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM HATÉKONYSÁGA

Amint már fent utaltunk rá, a korrupció egyik összetevője, a kriminális korrupció²⁴ statisztikailag mérhető jelenség, egyszersmind ez képezi a korrupció minimális mértékét.

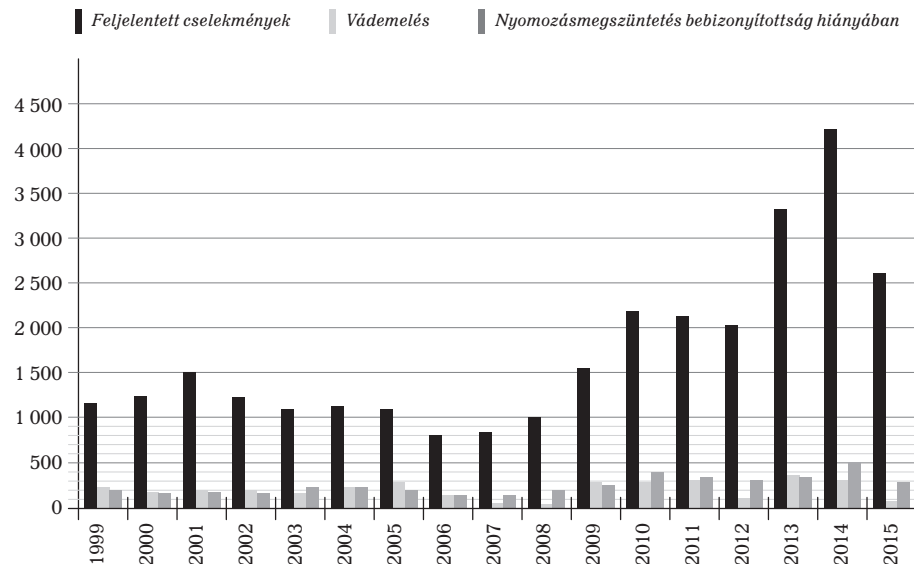
²³ A megkérdezetteknek az ábrán feltüntetett különböző tényezők közül ki kellett választaniuk a megítélésük szerint az üzletszerzést, ill. a befektetést leginkább akadályozó öt tényezőt, majd ezt az öt tényezőt 1-től (legsúlyosabb probléma) 5-ig (legkisebb súlyú probléma) terjedő skálán kellett rangsorolniuk. Az egyes tényezők sorrendje, ill. az egyes tényezőkhöz rendelt pontérték a válaszok sorrend és pontszám szerinti súlyozása alapján alakult ki.

²⁴ Az ebben az alfejezetben közölt statisztikai adatok kiszámítása során korrupciós bűncselekménynek tekintettünk – a Btk. 300. § által büntetni rendelt korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása kivételével – a Btk. XXVIII. fejezetében meghatározott valamennyi bűncselekményt, továbbá a hivatali visszaélést. Regisztrált bűncselekmény alatt a bűnüldöző hatóságok előtt ismertté vált azokat a bűncselekményeket értjük, amelyek miatt vádemelésre került sor, vagy a nyomozást nem bűncselekmény hiányában szüntették meg. Vádemelés alatt a vádemelés elhalasztását is értjük. A nyomozás megszüntetésére akkor kerül sor bizonyítottság hiányában, ha nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, vagy az, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el. A bizonyítottság hiánya körében értékeltük azt is, ha nem volt megállapítható az elkövető kiléte, ezért az utóbbi okból elrendelt nyomozás-felfüggesztéseket hozzászámítottuk a nyomozás bizonyítottság hiányában történt megszüntetéseéhez.

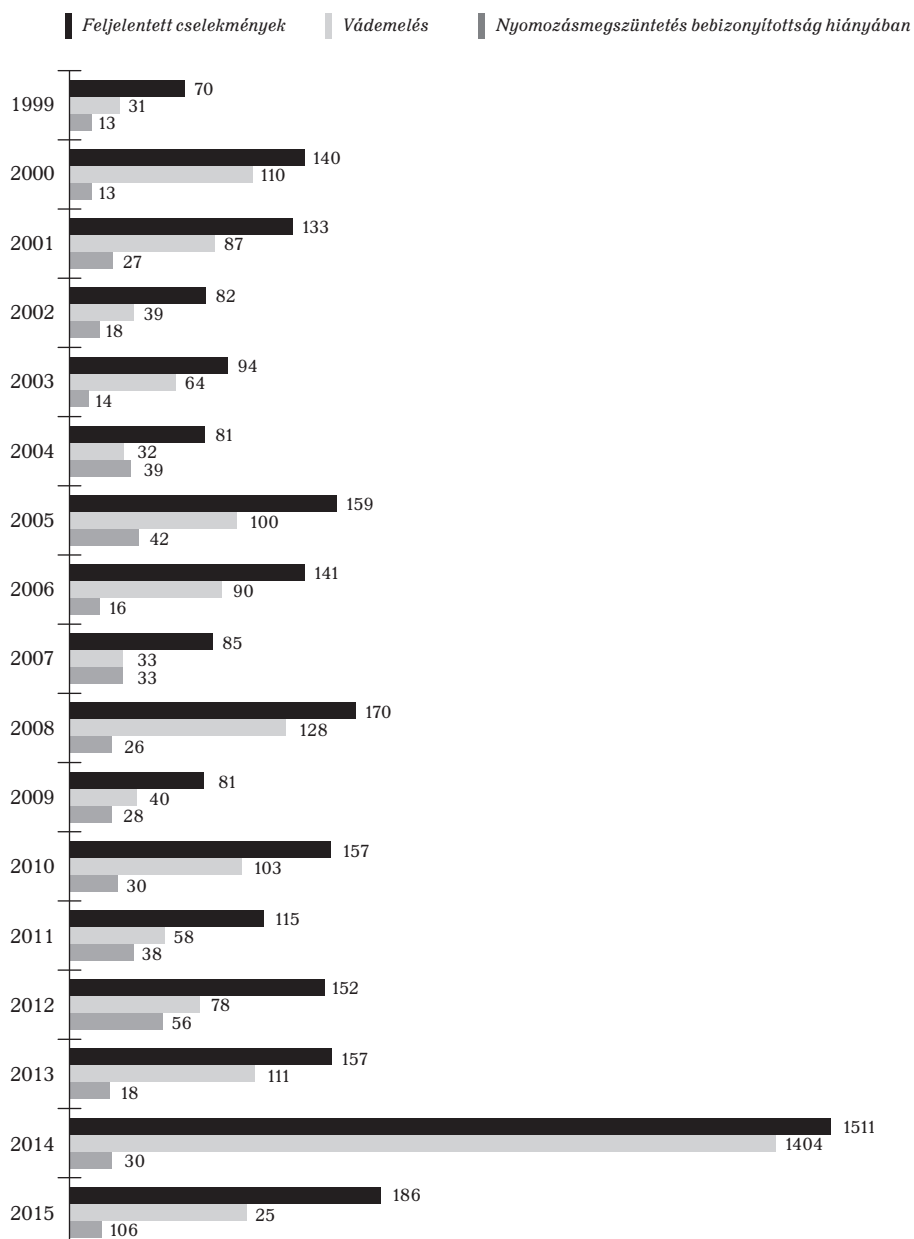
8. ábra. A korrupciós bűncselekmények felderítési eredményessége



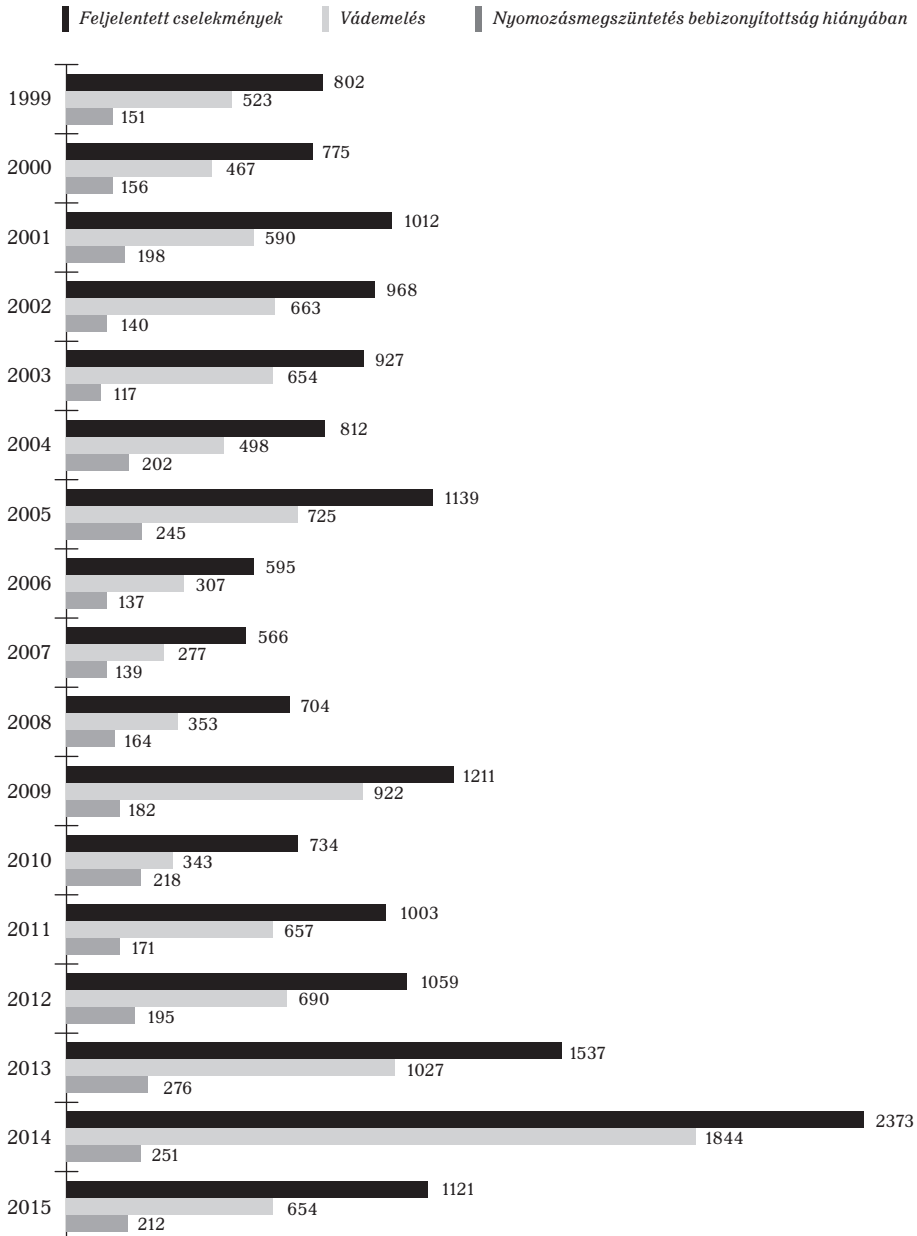
9. ábra. A hivatali visszaélések felderítési eredményessége



10. ábra. A befolyással üzérkedések felderítési eredményessége

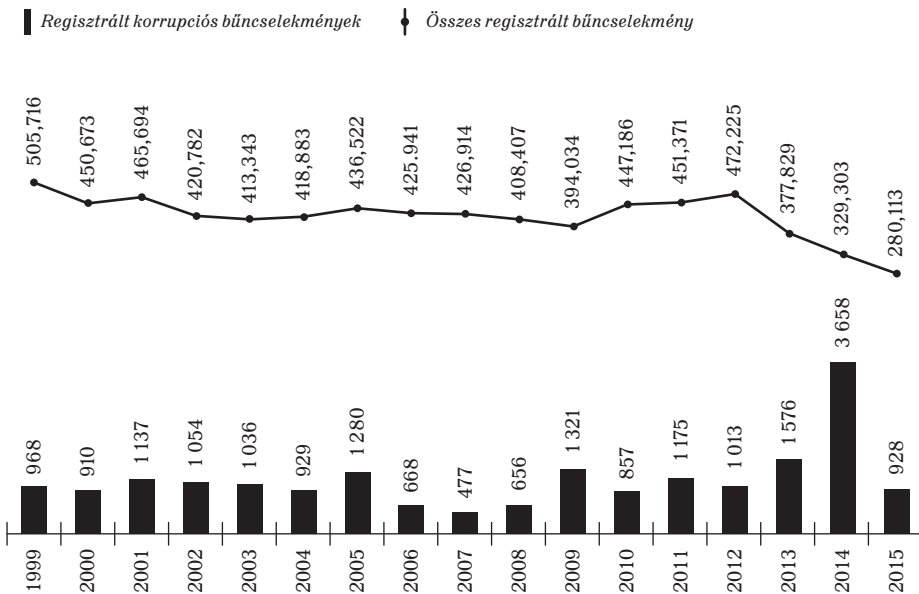


11. ábra. A vesztegetések felderítési eredményessége



Az elmúlt több mint másfél évtized bűnügyi statisztikai adatai azt mutatják, hogy a magyar bűnüldöző szervek meglehetősen kiegyensúlyozatlan teljesítményt nyújtanak a kriminális korrupció elleni fellépés terén. A vádemeléssel zárult, vagyis sikeres, bírósági elítélést lehetővé tevő nyomozások aránya általában a bűnüldöző hatóságok elé került cselekmények számának a fele és a kétharmada között ingadozik. Ehhez mérten meglehetősen magas a bebizonyítottág hiányában, azaz eredménytelenül lezárt ügyek aránya. A korrupció elleni büntetőjogi küzdelem milyenségére csak korlátozottan lehet következtetni a bűnügyi statisztikai adatok alapján. A korrupciós bűncselekmények magas látenciával jellemezhető, kis elemszámú statisztikai halmazt alkotnak, amelyet szélsőséges kilengések jellemezhetnek.

12. ábra. A regisztrált korrupciós bűncselekmények terjedelme az összébűnözéshez képest



Ezt leginkább a 2014. év kiugró adatai példázzák, amikor valójában egyetlen bűnügy, a nyelvvizsgabotrány néven elhíresült korrupciós eset rendkívül torzított felderítési eredményességet idézett elő. A kriminális korrupciónak a bűnügyi statisztikában megjelenő számai alkalmatlanok a korrupció társadalmi valóságának a jellemzésére. Ezek az adatok leginkább azt példázzák, hogy az állami bűnüldöző és büntető igazságszolgálató intézményrendszer a korrupció terjedelmének mindössze a töredékét képes kontroll alatt tartani, és azt is változó eredménnyel.

4. A KORRUPCIÓ ÚJ MINŐSÉGÉNEK MEGJELENÉSE MAGYARORSZÁGON

Az eddigiekben bemutatott magyarországi korrupció összképét a közhatalmi intézményrendszer korrupció elleni teljesítményének megítélésére vonatkozó felmérések és vizsgálatok, valamint a bűnüldöző szervek kriminális korrupció elleni fellépésének a hatékonyságára vonatkozó adatok alapján. Rávilágítottunk továbbá a korrupció és a gazdasági teljesítmény közötti összefüggésre. Fentebb azt állítottuk, hogy a különböző megfontolások alapján korruptnak gondolt vagy visszaélést megvalósító törvények és ilyen hatású normatív közhatalmi döntések számának a meghatározása nem segít a korrupció mértékének a megállapításában. Nem ellentmondva ennek az állításunknak, mégis fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az országok korrupciós helyzetének, illetve korrupció elleni teljesítményének a megítélésekor a korrupció és a visszaélések leleplezésére hivatott intézmények, jogszabályok minőségét is figyelembe veszik. Az ilyen típusú vizsgálódások a közhatalom elszámoltathatóságát, illetve a közpénzhasználat nyomon követhetőségét biztosító intézményekre és szabályokra összpontosítanak. Ennek megfelelően a politikafinanszírozásra (párt- és kampányfinanszírozás), a közbeszerzésekre, a közérdekű bejelentők (*whistleblower*) védelmére, a lobbizásra és a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályok, továbbá az állami korrupcióellenes intézkedések, hatóságok szinte minden esetben terítkekre kerülnek az országok korrupciós átvilágítása során. Magyarország korrupciós helyzetét is e szabályok és intézmények minősége, illetve teljesítménye alapján ítélik meg. Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése és a TI Magyarország különböző felmérései is elemzik, értékelik az említett jogszabályokat és azok gyakorlati végrehajtását. Az Európai Bizottság Magyarországra vonatkozó 2015. évi országjelentése szerint például a korrupció „fő okai a hiányosságok és a változó szabályozás a politikai pártok finanszírozása és a közbeszerzések terén”.²⁵ A TI Magyarország az elmúlt években számos alkalommal értékelt a korrupció elleni állami fellépéssel összefüggő egyes intézményekre vonatkozó szabályokat, elemzések és állásfoglalások formájában fejtve ki az álláspontját az információszabadsággal és a közérdekű adatok megismerhetőségével,²⁶ a politikafinanszírozással,²⁷ a közbeszerzésekkel,²⁸ az érdek-

²⁵ SWD(2015) 36 final, 68. Lásd ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_hungary_hu.pdf.

²⁶ Lásd LIGETI Miklós: „Információszabadság” in *Mit Választunk? Az intézményrendszer és a költségvetés átláthatósága Magyarországon 2014*, www.mitvalasztunk.hu/images/MitValasztunk_Az_intezmenyrendszer_es_a_koltsegvetes_atlathatosaga_Magyarorszagon.pdf, és „Civil információszabadság minimumkövetelmények”, transparency.hu/uploads/docs/Civili_informacioszabadsag_minimumkovetelmenyek.pdf.

²⁷ Lásd LIGETI Miklós: „A választási kampányok finanszírozása – kampánykorrupció” in LIGETI (26. l.) és LIGETI Miklós – MUCSI Gyula – HORTOBÁGYI Emese: „Kampánykod – kampányfinanszírozási tanulságok és javaslatok a 2014. évi országgyűlési és önkormányzati választások kampányköltségeinek monitorozása”, <http://transparency.hu/uploads/docs/Kampanykod.pdf>

²⁸ Lásd SZLOBODA Alíz: „Közbeszerzés” in LIGETI (26. l.) és „A Transparency International Magyarország észrevételei a közbeszerzésekről szóló új törvény tervezetére”, transparency.hu/uploads/docs/transparency_international_ujkbt_velemenyezes_20150519.pdf.

érvényesítéssel²⁹ (lobbizás), a közpénzhasználók vagyonosodásának nyomon követésével³⁰ és az ország általános korrupciós helyzetével³¹ összefüggésben.

A jelen tanulmány tartózkodik az említett vagy más jogterületek újabb elemzésétől és értékelésétől. A korrupció elleni küzdelem szempontjából fontos részterületek vizsgálata óhatatlanul szektorális megközelítéshez vezetne, amit alkalmatlannak tartunk a magyarországi korrupció új minőségének a bemutatására. A szektorspecifikus elemzés helyett azokat a folyamatokat ismertetjük, amelyek meghatározó jelleggel átalakították Magyarország közhatalmi intézményrendszerét. Meggyőződésünk szerint ugyanis ennek a folyamatnak, vagyis a közhatalmi tér újraalkotásának az ismerete hiányában nem lehet a siker reményében megkísérelni a magyarországi korrupció megértését. A 2010. és a 2014. évi országgyűlési választások eredményeként alkotmányozó erejű, kétharmados parlamenti többségre tett szert a kormány, amely többség egészen a 2015. évi időközi országgyűlési képviselőválasztásokig a kormány rendelkezésére állott. A kormány a kétharmados országgyűlési mandátumarány nyújtotta lehetőséggel élve átalakította az eredetileg a végrehajtó hatalmat korlátozni és ellenőrizni hivatott állami intézményeket. A közhatalmi intézményrendszer átalakításának eredményeként megrendült a demokratikus fékek és ellensúlyok magyarországi rendszere, és számos kontrollintézmény ellenőrző képessége végletesen meggyengült. Az alábbiakban a fékek és ellensúlyok rendszerében végbement változásokat az ország korrupció elleni teljesítménye szempontjából értékeljük, miközben tartózkodunk a fékek és ellensúlyok rendeltetésének és mibenlétének az ismertetésétől, az ugyanis meghaladná a jelen tanulmány kereteit.

Az intézményrendszer átalakításának három eltérő módszerét különböztetjük meg. A kormány egyes állami kontrollintézmények esetében a szakmailag megkérdőjelezhető kinevezések („*Court packing*”/„*packing of institutions*”) gyakorlatát alkalmazta. Ez a megoldás volt megfigyelhető egyebek mellett az Alkotmánybíróság, az ombudsmani és az információszabadság intézményrendszer, a bírósági igazgatás és a Legfelsőbb Bíróság (Kúria), az ügyészség, az Állami Számvevőszék, a választási igazgatási szervek, a médiahatóság és időben legutolsóként a Magyar Nemzeti Bank esetében. Megkérdőjelezhető kinevezés alatt azt értjük, amikor a kinevezési jogkör gyakorlója, illetve választott tisztségek esetén a választásra jogosult, olyan személyt juttat vezető közjogi, közhatalmi állásba, aki nem felel meg az adott pozícióhoz előírt szakmai követelményeknek. A fékek és ellensúlyok rendszerének intézményes gyengítésére alkalmazott másik megoldás az egyes intézmények hatáskörének a szűkítése volt, amire az Alkotmánybírósággal és a rendes bíróságokkal történtek szolgálnak pél-

²⁹ Lásd a TI Magyarország által készített, „A vállalatok és a kormány közötti stratégiai megállapodások Magyarországon Lobbizás bizonytalan üzleti és szabályozói környezetben” című tanulmányt, transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014_hu_web.pdf.

³⁰ Lásd „A civilek vagyonyilatkozati 12 pontja”, transparency.hu/A_civilek_vagyonyilatkozati_12_pontja.

³¹ Lásd a TI Magyarország 2011-ben elvégzett átfogó korrupciókutatását, a Nemzeti Integritás tanulmányt, „Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 Nemzeti Integritás Tanulmány” (Budapest: 2011), transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf és LIGETI Miklós: „A közhatalmi döntéshozatal rendje és intézményi környezete” in LIGETI (26. lj.), továbbá „Észrevételek a Nemzeti Korrupcióellenes Programra”, transparency.hu/uploads/docs/Eszrevetelek_a_Nemzeti_Korrupcioellenes_Programra.pdf.

dával. Végül e két módszer mellett egyes intézmények esetében előfordult a hatáskör szélesítése is, például az ügyészség, illetve a bírósági igazgatási szervezet esetében.

A kormány a fékeket és ellensúlyokat képezni hivatott intézmények meggyengítésére nemritkán többféle megoldást egymással párhuzamosan alkalmazott. Az Alkotmánybíróság esetében például a politikailag elkötelezettnek tekinthető, valamint a szakmailag nem tökéletesen felkészült bírák kinevezésén túl a kormánytöbbség jelentősen szűkítette is az alapjogi bíráskodás hatókörét. Ezt részben a korábbi *Alkotmány*, illetve az *Alaptörvény* többszöri módosítása által megvalósított felülalkotmányozás,³² részben az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek az elvonása³³ útján valósította meg. Ezen túlmenően, azt követően, hogy a 2010. évi országgyűlési választások után alakult parlament által megválasztott alkotmánybírák számszerű többséget alkottak az Alkotmánybíróságon, a törvényhozás megváltoztatta az alkotmánybírák nyugdíjazására vonatkozó szabályokat. Esetükben a parlament eltörölte a korábban a hetvenedik életévben meghatározott felső korhatárt,³⁴ aminek hatására öt alkotmánybíró közel nyolcvan éves koráig megtarthatja mandátumát.³⁵ Ez a lépés különösen a rendes bíróságok bírái és az ügyészek körében a 70. életévben meghatározott nyugdíjkorhatárt a 62–65. életévre leszállító és utóbb alkotmányellenesnek bizonyult szabályozás³⁶ ismeretében visszas. Az Európa Tanács mellett műkö-

³² A felülalkotmányozás gyakorlatáról és jelentőségéről részletesen ír CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/8.

³³ Az *Alkotmány* 32/A. § (2) bek.-ének a 2010. évi CXIX. tv. által megállapított szövege értelmében az AB az „Alkotmányban meghatározott esetek kivételével” vizsgálhatta felül a jogszabályok alkotmányosságát. Az ekkor módosított *Alkotmány* kivonta az AB hatásköréből a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket. E jogszabályok AB általi felülvizsgálatára csak szűk körben, „kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó [...] jogok sérelm[é]” esetén kerülhetett sor. Az *Alaptörvény* 36. cikk (4) bek.-e az AB-nak az állami költségvetés bevételei oldalát jelentő adók, közterhek szabályozása alkotmányosságának felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét mindaddig elvonja, amíg Magyarország államadóssága meghaladja a bruttó hazai termék felét. Az *Alaptörvény* negyedik módosítása értelmében a tilalomban foglalt időszakban elfogadott jogszabályok alkotmányossága akkor sem vizsgálható, ha a felülvizsgálat idején Magyarország államadóssága már nem haladja meg a bruttó hazai termék felét.

³⁴ A módosítást az *egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról* szóló 2013. évi CCVII. tv. 41. § iktatta be az *alkotmánybírásról* szóló 2011. évi CLI. tv.-be.

³⁵ A nyugdíjszabály által kedvezményezett alkotmánybírák igen gyakran foglaltak el a kormány számára kedvező álláspontot, pl. a kormány álláspontját támogató különvélemény megfogalmazása útján. Erre került sor egyebek mellett az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseit alkotmányellenesnek minősítő 45/2012. (XII. 29.) AB hat., az ún. választási regisztrációt bevezető és a politikai kampányreklámokat a kereskedelmi médiából kitiltó törvényi szabályokat alkotmányellenesnek minősítő 1/2013. (I. 7.) AB hat., az Állami Operaház átvilágításáról készült jelentés kiadását elrendelő 21/2013. (VII. 19.) AB hat., valamint az Országos Bírósági Hivatal elnökét korábban megillető ún. ügyáthelyezési jog alkotmányellenességét megállapító 36/2013. (XII. 5.) AB hat. esetében. A példák az átláthatóság szempontjából is fontos jogszabályok alkotmányosságának a megítélésére vonatkoznak.

³⁶ A bírák korai nyugdíjazását szabályozó törvényi rendelkezések alkotmányellenességét a 33/2012. (VII. 17.) AB hat. állapította meg. Az alkotmánybírákra vonatkozó nyugdíjszabályok által kedvezményezett alkotmánybírák ehhez a döntéshez is a törvényalkotó álláspontját támogató különvéleményt fűztek. Az Európai Unió Bírósága 2012. november 6-án kelt C-286/12 sz. döntésében megállapította, hogy a bírák nyugdíjkorhatárának megváltoztatásával Magyarország megszegte a 2000/78/EC irányelvben foglalt kötelezettségeit.

dő Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) az *Alaptörvény* negyedik módosításáról készített elemző véleményében³⁷ aggasztónak találta az Alkotmánybíróság döntéseit felülíró egyedi alkotmánymódosításokat, és összességében a demokratikus fékek és ellensúlyok sérelmeként értelmezte az Alkotmánybíróság hatásköreinek a 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”³⁸ tanúsít.

A rendes bírósági szervezet átalakítása szintén az intézményi gyengítés többféle módszerének együttes alkalmazását példázza. Az országgyűlés az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseinek az elfogadásával, a bírósági fórumrendszer átszervezésére történt hivatkozással, a lejárát előtt több mint három évvel megszüntette az addig Legfelsőbb Bíróságnak nevezett legfelső bírói fórum elnökének a mandátumát.³⁹ A személycserével is járó, átszervezést eredményező új szabályozás az újonnan létrehozott Országos Bírósági Hivatalra bízta az igazságszolgáltatás igazgatását. Az Országos Bírósági Hivatal élére igen kiterjedt adminisztratív hatáskörökkel – például egyedi ügyeknek a törvény által rendelt bíróságtól való elvonására (ügyáthelyezés) és bírácoknak más bíróságra történő kirendelésére is – felruházott vezető került.⁴⁰ A rendes bíróságok bírái korábban a 70. életévben meghatározott nyugdíjkorhatárának a 62–65. életévre leszállítása annyiban gyengítette a bíróságok kontrollpotenciálját, amennyiben számos igazgatási vezető – helyi és megyei bírósági elnöki, elnökhelyettesi, kollégiumvezetői, helyettes kollégiumvezetői stb. – pozíciót betöltő bíró távozásával járt.⁴¹ A rendes bíróságok esetében a megkérdőjelezhető kinevezés és felmentés, valamint az adminisztratív hatáskör szélesítése mellett az ítélező hatáskör szűkítésére is találni példát. A kormány a lakossági energiaárak mérséklését eredeti-

³⁷ Opinion No. 720/2013. 90. és 96. pont

³⁸ Opinion No. 720/2013. 136. pont („Frequent constitutional amendments are a worrying sign of an instrumental attitude towards the constitution” [Aggodalomra adnak okot és az alkotmány iránt tanúsított instrumentális megközelítést jeleznek a gyakori alkotmánymódosítások].)

³⁹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Baka v. Magyarország* ügyben megállapította, hogy a korábbi legfelsőbb bírósági elnök mandátumának idő előtti megszüntetése megsértette az érintett személy bírói jogorvoslatához való jogát, mivel a mandátumának tv. általi megszüntetése ellen nem volt módja jogorvoslattal élni. Az emberi jogi bíróság azt is leszögezte, hogy a korábbi főbíró menesztését nem az igazságszolgáltatás reformja indokolta, hanem az általa a kormánytöbbség egyes törvényhozási intézkedéseivel szemben tett kritikus megnyilvánulások (Case of *Baka v. Hungary*, 20262/12).

⁴⁰ *Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. tv.* eltörölte az OBH vezetőjének ügyek áthelyezésére vonatkozó jogát. Az AB a 36/2013. (XII. 5.) AB hat.-ban az ügyáthelyezési jogot alkotmányellenesnek ítélte és rámutatott, hogy a „bíró és az ügy egymáshoz rendelése alkotmányosan csak előre meghatározott [...] objektív alapokon történhet”, miközben az ügyek áthelyezésének „sarkalatos törvény nem állapította meg a feltételeit”. Ezért az OBH elnökét megillető ügyáthelyezési jog nyíltan sértette a törvényes bíróhoz való alapvető jogot, és ezáltal a tisztességes eljárás követelményét. A Velencei Bizottság 2013-ban kibocsátott véleményében hosszan kritizálta az ügyáthelyezési jogot, és azt a törvényes bíróhoz való jogot nyilvánvalóan sértő megoldásnak nevezte (Opinion No. 720/2013. 76. pont). Az Egyesült Államok Külügyminisztériuma által készített, Magyarországot is vizsgáló emberi jogi jelentés az ügyáthelyezés lehetőségét a jogállamiságot és az igazságszolgáltatás függetlenségét veszélyeztető megoldásként ismerteti (lásd www.state.gov/documents/organization/204504.pdf).

⁴¹ A bírák korai nyugdíjazására vonatkozó szabály alkotmányellenességének és az Európai Unió jogával összeegyeztethetetlen voltának megállapítását követően az érintett bírák, kérésük alapján, visszakaphatták a bírói állásukat, a bírósági igazgatásban betöltött vezető pozíciójukat azonban nem.

leg a korábbi Magyar Energia Hivatal által hozott közigazgatási határozattal vezetete be, az energiaszolgáltatók azonban sikerrel támadták meg a bíróságon a fogyasztói ár mérséklését eredményező hatósági határozatot.⁴² Ezt követően az Országgyűlés törvényt⁴³ fogadott el 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 támadhatók meg.

Az ügyészség esetében ezzel szemben a legfőbb ügyészi hatáskörök szélesítése volt tapasztalható. A legfőbb ügyész pozícióját a törvényhozás az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 7.) AB határozatában foglaltak alapján jelentősen szélesítette, mandátumát pedig hat évről kilenc évre emelte és a megválasztását a parlamenti képviselők kétharmadának szavazatához kötötte.⁴⁴ A törvényhozás ezen túlmenően a büntetőeljárás törvény módosításával⁴⁵ számos, a jogállamiság tesztjét az Alkotmánybíróság 166/2011. (XII. 20.) AB határozata értelmében elbukó intézkedési lehetőségre is feljogosította az ügyészt.⁴⁶

A kétharmados országgyűlési többségre támaszkodó kormány a fékek és ellensúlyok egyes alkotóelemeit iránta elkötelezett személyek irányítása alá juttatta, más esetben a vonatkozó törvényeket átírva szűkítette az intézmények ellenőrzési lehetőségeit, vagy éppen fordítva, az ellenőrzési lehetőség szűkítése érdekében szélesítette az ellenőrző szervek feletti adminisztratív kontrollt. Ennek a folyamatnak az eredményeként a fékek és ellensúlyok rendszere megroppant és igen jelentékeny mértékben veszített az ellenőrző képességéből. Teljesen azonban nem számolódott fel ez az intézményrendszer, hiszen az Alkotmánybíróság például a hatásköreinek a szűkítése és a kormánypártokhoz lojális alkotmánybírók megválasztása ellenére számos esetben minősített alkotmányellenesnek a kormány, illetve parlamenti többsége által elfogadott jogszabályokat.⁴⁷ Az igazságszolgáltatás is betölti társadalmi rendelteté-

⁴² A miniszterelnök ezt a bírósági döntést az OGY-ben úgy kommentálta, hogy a bíróság a „vállalatoknak adott igazat a magyar kormánnyal szemben”. Forrás: www.origo.hu/itthon/20130311-orban-hiaba-a-birosagi-itelet-meg-nagyobb-rezsicsokkent-es-jon.html.

⁴³ 2013. évi XXII. tv.

⁴⁴ Az ügyészségre vonatkozó szabályozás és az ügyészi szervezet működésének, átláthatóságának ismertetésére lásd LIGETI Miklós: „A látható ügyészség” *Belügyi Szemle* 2013/11. 5–32, transparency.hu/uploads/docs/lathato_ugyeszseg.pdf és LIGETI Miklós: „Az ügyészségre vonatkozó szabályozás átalakulása” in „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/22. Megjegyzést érdemel, hogy az ügyészségre vonatkozó magyar szabályozást mind a Velencei Bizottság (Opinion No. 668/2012. Strasbourg, 19 June, 2012), mind az Európa Tanács Korruptió Elleni Országok Csoportja (Greco Eval IV Rep (2014) 10E, 2015. március 27.) súlyos kritikával illette.

⁴⁵ *Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX tv.*

⁴⁶ A kiemelt jelentőségű bűnügyekben 120 órán át tartó őrizetet és a védővel érintkezés 48 órán át tartó tilalmát elrendelő, valamint a törvényben rendelt bíróság helyett más bíróságon történő vádemelésre lehetőséget adó törvényi szabályokat megsemmisítő alkotmánybírói határozathoz az alkotmánybírók új nyugdíjszabályai által kedvezményezett, a kormánytöbbség iránt más esetekben is elfogultságot mutató alkotmánybírók a törvényalkotó álláspontját támogató különvéleményt fogalmaztak meg.

⁴⁷ Ide sorolható a hajléktalanságot alkotmányellenesnek minősítő 38/2012. (XI. 14.) AB hat., *az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. tv.* alkotmányellenességét közjógi érvénytelenség miatt megállapító 164/2011. (XII. 20.) AB hat., a végkielégítések 98%-os különadója-

sét, a bíróságok nem egy esetben a kormány számára fontos ügyekben hoznak erős kormányzati kritikát kiváltó döntést, amely alkalmakkor a Kúria elnöke rendre felszólal a bíróságok függetlenségének a védelmében,⁴⁸ tiltakozva az egyedi ügyek elbírálására nézve megfogalmazott politikai követelmények ellen. A rendes bíróságok megfelelő működését igazolja az a tény is, hogy a közérdekű adatok megismerésére indított peres eljárások számos esetben az alperes állami-kormányzati intézmény, illetve állami vállalat pervesztésével érnek véget.⁴⁹

A TI Magyarország az itt ismertetett folyamatok kibontakozásával párhuzamosan figyelmeztetett annak veszélyére, hogy Magyarországon bekövetkezhet a közhatalom befolyásos érdekcsoportok általi foglyul ejtése.⁵⁰ Az államot foglyul ejtő érdekcsoportok képesek a saját szempontjaikat érvényre juttatni a közhatalmi döntéshozatal terén. Az angol nyelvű szakirodalom által „*state capture*”⁵¹ elnevezéssel illetett jelenség alatt az erős üzleti érdekcsoportok által befolyásolt gyenge közhatalmat szoktuk érteni. Magyarországon azonban az állam foglyul ejtésének olyan sajátos, mondhatni inverz formája alakult ki, amelyben a nagyon is erős közhatalom egyes üzleti érdekcsoportokkal mintegy szimbiózisban működik. Az államhatalmat tehát nem gazdasági

ként ismertté vált törvényi szabályokat két ízben – 184/2010. (X. 28) AB hat. és 37/2011. (V. 10.) AB hat. – megsemmisítő alkotmánybíróági döntések, valamint a büntetőeljárásban a tv. által rendelt bíróság helyett más bíróságon történő vádemelést lehetővé tévő és a védelem jogait drasztikusan korlátozó törvényi szabályokat megsemmisítő 166/2011. (XII. 20.) AB hat. is. Jellemzőnek tartjuk, hogy az itt nevesített alkotmánybíróági határozatok esetében ugyanazok az alkotmánybírák fogalmaztak meg a jogalkotó álláspontját támogató különvéleményt, akik az alkotmánybírákra vonatkozó új nyugdíjszabályok kedvezményezetteinek tekinthetők. Említésre méltó továbbá az a tény is, hogy a közérdekű adatok megismerhetősége körében az AB a 2010. évi országgyűlési választásokat követően megválasztott tagok abszolút többségbe kerülését követően is számos esetben hozott a nyilvánosságot és az átláthatóságot elősegítő döntéseket. Ebbe a körbe soroljuk mindenekelőtt a 2/2014. (I. 21.), a 29/2014. (IX. 30.) és a 4/2015. (II. 13.) AB hat.-okat. Az AB továbbá a 36/2013. (XII. 5.) AB hat.-ban rámutatott, hogy a közhatalom döntéseinek a „demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek”.

⁴⁸ Ez történt pl. abban az esetben, amikor a miniszterelnöki kritika szerint a bíróság az energiaszolgáltatóknak adott igazat a kormánnyal szemben (lásd www.origo.hu/itthon/20130313-darak-peter-a-kuria-elnoke-visszaszolt-orbannak.html), abban az esetben, amikor a kormánypárt frakcióvezetője videóüzenetben sérelmezte, hogy a bíróság szabadlábra helyezte Eva Rezesova vádlottat (lásd mno.hu/ahirtuhirei/darak-visszaszolt-rogannak-1199128), valamint az ún. devizahiteles perek ügyében (lásd nol.hu/belfold/darak_peter_az_itelezest_nem_befolyasolhatjak_politikai_nyilatkozatok?ref=sso). A jelen tanulmány készítésekor az ún. vörösiszap-katasztrófa miatt indult büntetőeljárást első fokon felmentéssel záró bírói döntés váltott ki éles kormányzati kritikát, amelynek bírósági fogadtatása jelenleg még nem ismert.

⁴⁹ Példaként említjük a TI Magyarország által a Miniszterelnökség ellen a Miniszterelnökséget – a per megindulása idején államtitkárként – vezető Lázár János külföldi utazásainak számlái iránt indított pert (jogerős ítélet: Pfv.IV.20.834/2015/6.), a TI Magyarország által a Magyar Államkincstár ellen a 2014. évi országgyűlési választások egyéni képviselőjelöltjeinek nyújtott állami támogatás elszámolása iránt indított pert (jogerős ítélet: 8.Pf.21.466/2014/5.), valamint a TI Magyarország által a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellen az ún. norvég civil alappal kapcsolatos vizsgálat által érintett civil szervezetek megnevezésének nyilvánosságra hozása iránt indított pert (jogerős ítélet: 8.Pf.20.161/2015/4.). A korrupció ellen és a közérdekű adatok hozzáférhetősége érdekében tevékenykedő más civil és szakmai szervezetek, pl. az Átlátszó.hu, a K-Monitor Közhasznú Egyesület és a Társaság a Szabadságjogokért is számos kiemelt társadalmi figyelmet kiváltó információszabadság-pert nyert a bíróságon.

⁵⁰ LIGETI (31. lj.) 17.

⁵¹ Az állam foglyul ejtésének értelmezéséhez lásd Abby INNES: „The Political Economy of State Capture in Central Europe” *JCMS Journal of Common Market Studies* 2014/1. 88–104.

lobbik, hanem a kormányzó hatalmi elit és az ennek holdudvarában elhelyezkedő gazdasági szereplők tartják fogva. Ez az a tágabb kontextus, amelynek keretei között értelmet nyer a közhatalmi intézmények átalakításával a fékek és ellensúlyok rendszerében véghezvitt rombolás.⁵² Az állam foglyul ejtése és a közhatalom egyes gazdasági érdekcsoportokkal kialakított szimbiozisa a magyarországi korrupció természetét is átalakította. A TI Magyarország a korrupciós kockázatokat elemezve már 2007-ben azt állapította meg, hogy Magyarországon a „korrupció leggyakoribb formái [...] a politikai és gazdasági érdekek összefonódásából adódnak”.⁵³ A magyarországi üzleti környezet korrupciós kockázatait feltáró 2008-as tanulmányában⁵⁴ pedig arra mutatott rá, 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”.⁵⁵ A TI Magyarország 2011-ben végzett átfogó kutatása⁵⁶ a „túlbürokratizált jogrendszert és közigazgatást, valamint a kölcsönös kedvezményezésre épülő összefonódásokat”⁵⁷ azonosította a korrupció strukturális okaiként. A visegrádi országok korrupciós kitétségét 2012-ben vizsgáló, a TI Magyarország részvételével készült tanulmány⁵⁸ pedig azt állapította meg, hogy Magyarországon a közpénzek illetéktelen megszerzésére szakosodott hálózatok működnek.⁵⁹

A magyarországi korrupció veszélyeire az Európai Unió is felhívta a figyelmet. Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése korrupciós kockázatként értékelte azt, hogy „túl szoros [a] kapcsolat bizonyos üzleti körök és [a] hatalmon lévő politikusok között”.⁶⁰ Az Európai Bizottság 2015. évi országjelentése pedig azt állapította meg, hogy a „közsférában a döntéshozatalt és a közbeszerzéseket befolyásoló korrupció továbbra is aggodalomra ad okot”.⁶¹

⁵² Az állam foglyul ejtésének magyarországi sajátosságaival részletesen foglalkozott a TI Magyarország az „A vállalatok és a kormány közötti stratégiai megállapodások Magyarországon. Lobbizás bizonytalan üzleti és szabályozói környezetben” című tanulmányban, kül. 12-13, transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014_hu_web.pdf letöltve.

⁵³ „Korrupciós kockázatok Magyarországon Nemzeti Integritás Tanulmány” Első rész (Budapest: Transparency International 2008) 12, transparency.hu/uploads/docs/NIS1.pdf.

⁵⁴ „Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban Nemzeti Integritás Tanulmány” Második rész (Budapest: Transparency International 2008), transparency.hu/uploads/docs/NIS_uzleti_elet.pdf.

⁵⁵ 54. lj. 2.

⁵⁶ BURAI Petra – HACK Péter (szerk.): *Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 Nemzeti Integritás Tanulmány* (Budapest: Transparency International 2011), transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf.

⁵⁷ 56. lj. 32.

⁵⁸ „Corruption Risks in the Visegrad Countries Visegrad Integrity System Study Hungary 2012” (Budapest: Transparency International 2012), transparency.hu/uploads/docs/visegrad.pdf.

⁵⁹ „In Hungary beyond the »normal« 10–15% kickbacks for small public projects at local levels we can find intentionally designed and professionally managed corrupt network systems siphoning off huge amount of public money from large scale public projects.” [Magyarországon a helyi szinten megvalósuló, kisebb közberuházások esetében a 10–15%-os mértékű visszaosztások »megszokottnak« tekinthetőek, ám ezen túlmenően előre eltervezett és professzionálisan működtetett korrupciós hálózatok is jelen vannak az országban, amelyek tetemes összegű közpénzt tüntetnek el a nagyjelentőségű közbeszerzésekből.] Dávid JANCICS – István JÁVOR: „Corrupt Governmental Networks” *International Public Management Journal* 2012/1. 62–99, idézi Dávid JANCICS [et al.]: *Corruption Risks in the Visegrad Countries* (Budapest: Transparency International 2012) 22.

⁶⁰ COM (2014) 38, Annex 17, 11.

⁶¹ SWD(2015) 36 final, 67.

A fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálása következtében a kormányt kontrollálni hivatott állami szereplők nem vagy elégtelenül látják el a feladataikat. Ez megkönnyíti a kormány számára a közjó helyett egyéni vagy csoportérdekeket érvényre juttató döntések meghozatalát és végrehajtását. Ezt a folyamatot nevezzük a korrupció rendszerszintűvé válásának. Rendszerszintű korrupcióról tehát akkor beszélünk, amikor a végrehajtó hatalom az intézményi környezet szétzilálásával megteremti saját maga számára az ellenőrizetlen cselekvés szabadságát és ezzel a rendkívül széles mozgástérrel visszaélve a hatalmon lévők és szövetségeseik érdekeit juttatja érvényre. Ha valamely országban a korrupció rendszerszintűvé válik, az azzal a következménnyel jár, hogy a korrump tartalmú, vagyis illetéktelen előnyöket célzó vagy eredményező döntések nemcsak az egyedi ügyletekben, hanem a központi állami döntésekben is jelen vannak. A rendszerszintű, az államhatalom foglyul ejtésével is járó korrupció következménye az is, hogy az indokolatlan és aránytalan jogsérelmet okozó döntések ellen nem áll rendelkezésre ésszerűen igénybe vehető jogorvoslati lehetőség. Jogorvoslatra azért nem nyílik mód, mert a korrump döntések a jogszabályokban jelennek meg vagy azokat a jogszabályok kifejezetten lehetővé teszik. Az illetéktelen előnyök nyújtása tehát nem a szabályok megszegésével vagy megkerülésével történik, ezért a korrump tartalmú tranzakciók vagy kifejezetten jogszerűek, vagy hiányoznak azok a feltételek, amelyek a jogellenességük egyértelmű megállapításához szükségesek lennének. A meggyengített ellenőrző intézmények azonban abban az esetben sem nyújtanak tényleges jogorvoslatot, ha a tartalmi jogsérelmen, vagyis az illetéktelen előny juttatásán túl mégis felmerül a szabályok, illetve döntések formális jogellenessége. A rendszerszintű korrupció e sajátosságát a korrupció legalizálásának nevezzük. Magyarországon a kormány ilyen, sok esetben jogszabályokban megjelenő döntések útján a hozzá közel álló gazdasági szereplőknek és befolyásos személyeknek a piaci versenytársak megkárosításával, tulajdonosi jogaik csorbításával nyújt előnyöket.

5. A RENDSZERSZINTŰ KORRUPCIÓ A GYAKORLATBAN

Két konkrét példán szemléltetjük, hogy a szétzilált intézményi környezet nem képes, vagy nem hajlandó elhárítani a közhatalommal történő visszaélést és nem nyújt védelmet a korrupció elszenvedőinek. Mindkét példa – a dohány-kiskereskedelem monopolizálása és a takarékszövetkezeti szektor átalakítása – a piac és a gazdasági verseny szabadságába törvényhozási eszközökkel történő állami beavatkozás megvalósulását illusztrálja. A TI Magyarország számos alkalommal hangot adott annak a meggyőződésének, hogy az állam mindkét esetben visszaélt a jogosítványjaival, és a rábizott közhatalmat, illetve a takarékszövetkezetek esetében a közpénzt arra használta, hogy mások tulajdonhoz és a vállalkozás szabadságához fűződő szerzett jogainak a jelentős csorbításával juttasson vagyoni-gazdasági előnyökhöz a holdudvarába tartozó személyeket.⁶² A két példában az is közös, hogy a károsultak az *Alkotmánybíróságról* szó-

⁶² A TI Magyarország a dohány-kiskereskedelem és a takarékszövetkezeti szektor átalakításával összefüggő álláspontját, egyebek mellett az alábbi írásokban fejtette ki. MARTIN József Péter: „Az AB kikelt a sötétben bujkáló kapitalisták ellen”, *korrupcio.blog.hu/2014/07/17/az_ab_kikelt_a_sotetben_bujkalo_*

ló 2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az őket ért sérelem miatt, az eljárások azonban a kérelmezők számára eredménytelenül zárultak. Az állítjuk, hogy az eredménytelenség oka mindkét esetben az volt, hogy az Alkotmánybíróság a sérelmet szenvedettek kárára eltekintett az alapvető jog korlátozása megengedhetőségének tárgyában korábban kialakított követelmények érvényesítésétől.

Az alapjog-korlátozás alaptörvény-szerűségéhez az *Alaptörvény* I. cikk (3) bekezdése és annak alkotmánybíróági értelmezése szerint az szükséges, hogy az megfeleljen a szükségességi-arányossági tesztnek. A szükségességi-arányossági teszt értelmében:

[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.⁶³

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá: „[a]z alapjog sérelme megállapítható akkor is, ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan.”⁶⁴ Álláspontunk szerint a két alábbi esetben az alapjog korlátozása nem állja ki az imént írt hármas – szükségességi-arányossági és alkalmassági – tesztrendszer.

5.1. A DOHÁNY-KISKERESKEDELEM MONOPOLIZÁLÁSA

Az Országgyűlés 2012-ben alkotta meg a *fiatalkorúak dohányzásának a visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. tv.-t* (továbbiakban: dohány-kiskereskedelmi törvény). A dohány-kiskereskedelmi törvény monopolizálta az addig szabadon forgalmazható dohánytermékek kereskedelmét, majd a kormány, koncessziók formájában, újraosztotta a dohánytermékek kiskereskedelmére vonatkozó jogosítványokat. A dohány kiskereskedelmi törvény preambuluma értelmében mindezt azért volt szükség, hogy „Magyarországon minél kevesebb fiatalkorú dohányozzon”, amely „kiemelt közegészségügyi cél eléréséhez az első

kapitalisták ellen és LIGETI Miklós: „Az Alkotmánybíróság szerint nem sérti az Alaptörvényt a haveri kapitalizmus”, *korrupcio.blog.hu/2014/07/21/az_alkotmanybirosag_szerint_nem_serti_az_alaptorvenyt_a_haveri_kapitalizmus*.

⁶³ Az idézett alkotmányos tételt utoljára a 24/2014. (VII. 22.) AB hat. Indokolás [134] fogalmazta meg.

⁶⁴ 7/2009. (VI. 19.) AB hat., ABH 2009, 617, 665; 3145/2013. (VII. 16.) AB hat., Indokolás [18].

lépés a dohánytermékek széles körű kiskereskedelmi beszerezhetőségének, illetve a dohánytermékek megjelenésének korlátok közé szorítása”. 2013 áprilisában kiderült, hogy a dohány-kiskereskedelmi törvény szövegezésében aktívan közreműködött a Continental Dohányipari Zrt.-t irányító Sánta János. Az ő számítógépén készült – legalábbis „eljutott” a számítógépére – a dohány-kiskereskedelmi törvény tervezetének az a változata, amelyet a kormány 2013. február 16-án küldött el az Európai Bizottságnak az ún. notifikációs eljárás keretében.⁶⁵ Sánta János tagadta, hogy ő szövegezte volna a dohány-kiskereskedelmi törvényt, azt azonban elismerte, hogy részt vett a szabályozás tervezetének a kidolgozásában.⁶⁶ Lázár János, a dohány-kiskereskedelmi törvény megalkotásakor a nagyobbik kormánypárt parlamenti frakciójának vezetője, maga is elismerte, hogy Sánta János közreműködött a szabályozás kialakításában.⁶⁷

A dohány-kiskereskedelem újraszabályozását és ennek a piacnak az átrendezését megelőzően mintegy negyvenezer trafikban és más kiskereskedelmi elárúsítóhelyen lehetett dohánytermékeket beszerezni. A dohány-kiskereskedelmi törvény alapján létrehozott Nemzeti Dohányboltok hálózata 5 971 egységből áll. A Nemzeti Dohányboltok üzemeltetésére jogosító koncessziós pályázatok⁶⁸ eredményeként – bár egyazon természetes személy legfeljebb öt Nemzeti Dohánybolt üzemeltetésre szerezhetett jogosultságot – Sánta János és érdekeltségei mintegy ötszáz Nemzeti Dohánybolt üzemeltetési jogát szereztek meg.⁶⁹

A dohány-kiskereskedelmi törvényen alapuló intézkedések által a dohánykereskedelemből kiszorított vállalkozók alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban (továbbiakban: dohány-kiskereskedelmi határozat) elutasította a panaszt, és arra a következtetésre jutott, hogy nem sérült a dohány-kiskereskedelem további lehetőségétől megfosztott korábbi kereskedők tulajdonhoz és szabad vállalkozáshoz való joga. Egyrészt azért nem, mert az üzleteik megmaradtak, ahol, úgymond, szabadon tevékenykedhetnek „mindazokban az üzletkörökben, amelyekre a működési és hatósági engedélyük kiterjed”.⁷⁰ Másrészt a dohány-kiskereskedelmi határozat szerint a dohány-kiskereskedelmi törvény „számukra is lehetőséget ad koncessziós pályázat benyújtására”,⁷¹ így továbbra is végezhetnek „dohány-kiskereskedelmi tevékenységet,

⁶⁵ Lásd hvg.hu/itthon/20120227_lazar_dohanylobbi.

⁶⁶ Lásd www.168ora.hu/itthon/dohanykoncesszio-continental-trafikbotrany-santa-janos-114768.html.

⁶⁷ Lásd www.origo.hu/itthon/20130424-lazar-janos-segitoje-jol-jart-a-dohanyboltokkal.html és www.uzletresz.hu/vallalkozas/20120227-trafiktorveny-dohany-kiskereskedelem-lazar-szerint-a-fidesz-irta-javaslatot.html.

⁶⁸ E pályázatok tisztességes volta több mint kérdéses. A pályázatokra vonatkozó, a kormány által titokban tartott közérdekű adatok megismerése érdekében a TI Magyarország, más szervezetekkel együttesen, közérdekű adatigénylést terjesztett elő, egyszersmind tiltakozott a pályázat és a gyakorlata ellen. A tiltakozás és az adatkérések itt érhetőek el: transparency.hu/Hogyan_nyertek_a_haverok_a_trafikpalyazaton_?bind_info=index&bind_id=0. Az adatkérésektől nem függetlenül az országgyűlés az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv. módosításáról szóló 2013. évi XCI. tv.* elfogadásával korlátozta a közérdekű adatok megismerhetőségét.

⁶⁹ Lásd hvg.hu/gazdasag/20130620_500_trafik_egyetlen_kezben_trafikmutyi.

⁷⁰ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [21].

⁷¹ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [24].

amennyiben megfelelnek a megváltozott jogi szabályozásban foglalt feltételeknek”.⁷² Az Alkotmánybíróság szerint a „fiatalkorúak egészségének a megóvása” és az „általános népegészségügyi szempontok” olyan „kiemelten fontos közérdeknek” bizonyultak, amelyre figyelemmel „nem tekinthető a törvényalkotó részéről önkényes eljárásnak”⁷³ a dohánytermék-kiskereskedelmi piac monopolizálása. A dohány-kiskereskedelmi határozat nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a törvényalkotó elmulasztotta kifejteni, hogy az állami monopólium bevezetése miként szolgálja a fiatalkorúak egészségének a védelmét. Azáltal pedig, hogy a dohány-kiskereskedelmi határozat szerint a dohányárusítási jogukat elveszített kereskedőknek a dohány-kiskereskedelmi törvény „hatálybalépését követően [a dohány-kiskereskedelmi tevékenység] folytatására – *döntésük szerint* – lehetőségük [volt], ha eleget tettek a támadott törvényi rendelkezések által támasztott új törvényi feltételeknek”,⁷⁴ az Alkotmánybíróság mintegy figyelmen kívül hagyta a Nemzeti Dohányboltok országos közfigyelmet kiváltó, mondhatni botrányos pályáztatásának a körülményeit. Erre az ellentmondásra Stumpf alkotmánybíró is felhívja a figyelmet a dohány-kiskereskedelmi határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban. Stumpf alkotmánybíró arra mutat rá, hogy a dohány-kiskereskedelmi törvény valójában „objektív (tárgyi) korlátot” állít a vállalkozás szabadsága elé, mert „hiába felel meg a vállalkozó a képzettségi, szakmai [...] feltételeknek, *döntése ellenére* nem tud [dohány-kiskereskedelmi] tevékenységet folytatni, ha az állam nem köt vele koncessziós szerződést”.⁷⁵

Bragyova és Kiss alkotmánybírók különvéleményt fűztek a dohány-kiskereskedelmi határozathoz.⁷⁶ Bragyova alkotmánybíró elutasítja „azt az érvet, amely szerint [...] más vállalkozási tevékenységet az eddigi trafikosok továbbra is folytathatnak”.⁷⁷ Szerinte a dohány-kiskereskedelmi határozat ezzel azt mondja ki, hogy a „foglalkozás szabadsága nem védi a már választott foglalkozás folytatását”.⁷⁸ Arra is rámutat, hogy a dohány-kiskereskedelmi törvény állítólagos célja, a fiatalok egészségének a védelme „megvalósítható lett volna a panaszosok alapjogainak aránytalan – egyáltalán bármilyen – korlátozása nélkül”⁷⁹ is. Bragyova alkotmánybíró ezáltal a dohány-kiskereskedelmi törvény által megvalósított alapjog-korlátozásnak mind a szükségességét, mind az arányosságát kétségbe vonta. Kiss alkotmánybíró a különvéleményben arra mutat rá, hogy a „dohányzás egészségre gyakorolt káros hatása nyilvánvalóan és önmagában nem csökken attól, hogy állami monopóliummá vált a dohánytermékek kiskereskedelme és csak koncesszióval rendelkezők végezhetik e tevékenységet”.⁸⁰ Kiss alkotmánybíró tehát arra jutott, hogy ebben az esetben az alapjog korlátozása már a szükségességi-arányossági tesztet megelőző alkalmassági tesztet sem állja ki. Hangsúlyozza, hogy a „törvényalkotót terheli a közérdekből faka-

⁷² 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [21].

⁷³ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [27].

⁷⁴ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [30].

⁷⁵ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [55]. (Stumpf alkotmánybíró párhuzamos indokolása.)

⁷⁶ Lévay alkotmánybíró csatlakozott Bragyova alkotmánybíró különvéleményéhez.

⁷⁷ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [70]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

⁷⁸ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [70]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

⁷⁹ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [86]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

⁸⁰ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [98]. (Kiss alkotmánybíró különvéleménye.)

dó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása”, továbbá a vállalkozás szabadságához fűződő „alapvető jog korlátozásához [...] nem elfogadható a közérdekűség megfontolásokra való hivatkozás”.⁸¹

A dohány-kiskereskedelmi törvény anyagi természetű következményei részben számszerűsíthetők is. A Központi Statisztikai Hivatal adatai⁸² szerint 2014-ben Magyarország felnőtt lakosságának a 29%-a dohányzott, ami 2%-kal kevesebb, mint a dohányzók 2009-ben mért aránya. Ezzel szemben a rendszeres dohányzók felnőtt lakosságon belül mért aránya lényegében nem változott (2014-ben 28%, 2009-ben 27%). Az Egészségügyi Világszervezet statisztikái⁸³ a dohányzás valamivel markánsabb csökkenését mutatják a 15 évesnél idősebb magyar polgárok körében (2010-ben 29%, 2015-ben 25,7%). Emellett jelentősen zsugorodott a legkeresettebb dohánytermék, azaz a szárazított cigaretta legális forgalma. Míg 2013-ban, vagyis a dohány-kiskereskedelmi törvény gyakorlati alkalmazását megelőzően 12 milliárd szál cigarettát értékesítettek, addig 2014-ben mindössze 7,3 milliárd szál, miközben vágott dohányból változatlanul ötezer tonna fogyott évente, vagyis a csökkenést egymagában nem magyarázza a dohányzási szokások megváltozása.⁸⁴ Ezzel párhuzamosan csökkent a dohánytermékek után beszedett jövedéki adó mértéke is. Az állam ilyen természetű jövedékiadó-bevétele 2012-ben 345 milliárd forintot tett ki, 2013-ban már csak 312 milliárd forintot, míg 2014-ben mindössze 288 milliárd forint folyt be a dohányjövedékből.⁸⁵ A dohány-kiskereskedelem monopolizálását követően tehát 40%-kal csökkent a legális dohányforgalom és 17%-kal visszaesett a dohánytermékek után beszedett állami jövedék, miközben a dohányzók száma csak 2%-kal (de legjobb esetben is legfeljebb 3,3%-kal) mérséklődött. Nem akarunk messzemenő következtetéseket levonni a közölt statisztikai adatokból, hiszen nem tudhatjuk, hogy valóban a dohány-kiskereskedelmi törvényen alapuló intézkedések idézték-e elő a dohányjövedék mértékének a zsugorodását és a legális cigarettaforgalom visszaesését. Ráadásul mindkét tény örvendetes is lehetne, hiszen jelezhetné a dohányzás visszaszorulását, e feltételezés valószerűségét azonban aláássák a magyarországi dohányzók számára vonatkozó statisztikák. Márpedig azt aligha tekinthetjük reálisnak, hogy a polgároknak a dohányzással felhagyó 2-3%-a korábban a jogszerűen beszerezhető cigaretta mennyiség 17%-át vásárolta volna meg. Bár még csak kezdeti statisztikai adatok állnak rendelkezésre, megelölegezzük a feltevést, miszerint a dohánytermékek legális kereskedelmében és a dohányjövedékből realizált állami bevétel mértékében tapasztalható, a dohányzók számának visszaesésével arányban nem álló mértékű csökkenés a dohánytermékek feketekereskedelmének a bővülésére vezethető vissza.⁸⁶

⁸¹ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [94]. (Kiss alkotmánybíró különvéleménye.)

⁸² *Statisztikai Tükör* 2015/29. 6.

⁸³ *WHO Global Report on Trends in Prevalence of Tobacco Smoking 2015* (Geneva: WHO 2015) 150.

⁸⁴ Lásd hirtv.hu/hirtv_gazdasagi_hirei/viragzik-a-feketekereskedelem-a-dohanypiacon-1274172.

⁸⁵ Lásd 444.hu/2015/02/11/havi-45-milliardos-bevetel-a-nemzeti-dohanyboltokban/. Megjegyezzük, hogy a dohánytermékek kereskedelmi árérének 2013. évi növelése nem befolyásolta a dohányjövedék mértékét, a jövedéki adó ugyanis tételes mértékű, ezer szálra vetítve 12 500 forintot tesz ki. A jövedéki adóteher tehát független a cigaretta áráról.

⁸⁶ Ezt a feltevést alátámasztani látszik az a tény, hogy megnőtt az adóhatóság által lefoglalt vágott és finomra vágott dohány mennyisége (2013: 6,7 tonna; 2014: 27 tonna). A dohányforgalmi szabályok meg-

A dohány-kiskereskedelem átalakításának következményeit összegző, megelőlegezett következtetésünk tehát úgy hangzik, hogy a kormány visszaélt a rábizott közhatalommal és legalább részben a holdudvarába tartozó gazdasági szereplőket juttatott illetéktelen előnyökhöz, miközben össztársadalmi szinten a közpénzbevételek csökkenésében is megnyilvánuló károkat idézett elő.

Megjegyzést érdemel, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága egyedi ügyben előterjesztett kérelemre indult eljárásban azt állapította meg, hogy a dohánytermékek kereskedelmére vonatkozó jogosultság elvonása a tulajdon tiszteletben tartására vonatkozó, az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkelyében megfogalmazott alapvető jognak az aránytalan sérelmét idézte elő, és Magyarországot kártérítés megfizetésére kötelezte.⁸⁷

5.2. A TAKARÉKSZÖVETKEZETI SEKTOR ÁTALAKÍTÁSA

A takarékszövetkezeti szektor átalakítását a *szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. tv.* (továbbiakban: takarékszövetkezeti törvény) alapozta meg. A takarékszövetkezeti törvény preambuluma értelmében a takarékszövetkezeti szektor átalakítására azért volt szükség, mert a „szektor tőkeellátottsága alacsony, szervezettsége és szolgáltatási szintje nem megfelelő és féltő, hogy jelenlegi formájában nem lesz hosszú távon működőképes”. E problémák orvoslása érdekében a takarékszövetkezeti törvény a takarékszövetkezetek további működésének feltételül szabta az ún. Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetébe (SzHISz) történő belépést. Vagyis a takarékszövetkezetek eredetileg szerződéses, azaz a vállalkozások szabad elhatározásán alapuló integrációja helyébe kényszerintegráció lépett. A takarékszövetkezeti törvény a takarékszövetkezetek többségi tulajdonában álló Takarékbankot tette az SzHISz központi szereplőjévé. Ezzel egyidejűleg a Magyar Posta és a Magyar Fejlesztési Bank tőkeemelés révén többségi tulajdont szerzett a Takarékbankban. A tranzakciót üzleti titoknak nyilvánították, ezért hivatalosan nem tudható, hogy a két állami tulajdonú befektető mennyi közpénzt költött a Takarékbank többségi tulajdonának megszerzésére, sajtóhírek szerint azonban mintegy 4-5 milliárd forintot tett ki az ügylet. Következő lépésként az állam nyilvános, nemzetközi pályázaton értékesítette a Takarékbank többségi, állami részvénytömbjét. A privatizáció eredményeként a Takarékbank többségi részvénytömbjét a Magyar Takarékszövetkezeti Zrt. mintegy kilenc milliárd forintért szerezte meg, amelynek tulajdonosai között megtalálható a Spéder Zoltán érdekeltségébe tartozó FHB Jelzálogbank mellett a Magyar Fejlesztési Bank is. Ez az állami befektetés nyereségesnek tűnhet, hiszen nagyjából kétszer annyiért

sértésének eredményesebb kontrollja azonban számos más okkal is magyarázható, vagyis a lefoglalt dohány mennyiségben észlelt növekedés nem feltétlenül jelzi a dohánytermékek feketekezelésének a bővülését. Az adatok forrása: www.napi.hu/ado/megnegyszereszodott_a_nav_atal_lefoglalt_vagott_dohany_mennyisege.593904.html.

⁸⁷ Lásd Case of *Vékony v. Hungary* (Application no. 65681/13), [hudoc.echr.coe.int/eng#f{„fulltext”:\[„vékony”\],„documentcollectionid2”:\[„GRANDCHAMBER”,„CHAMBER”\],„itemid”:\[„001-149201”\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#f{„fulltext”:[„vékony”],„documentcollectionid2”:[„GRANDCHAMBER”,„CHAMBER”],„itemid”:[„001-149201”]}).

értékesítette az állam a tulajdonába került Takarékbank-részvényeket, mint amennyi-ért korábban megszerezte azokat. A valóságban azonban, mivel a Magyar Fejlesztési Bank a Magyar Takarékszövetkezeti Zrt.-ben is rendelkezett tulajdonosi érdekeltséggel, kérdéses, hogy az így nyújtott egyfajta eladói kölcsön (*vendor loan*) mennyivel rontotta a tranzakció tényleges egyenlegét.⁸⁸ A kormány a Takarékbank privatizációját nemzetstratégiai jelentőségű ügyletnek minősítette,⁸⁹ aminek következtében ez a beruházás mentesült a Gazdasági Versenyhivatal kartelleljárása alól. Az ügylet méretének jellemzésére álljon itt két adat: a takarékszövetkezetek országos fiókhálózata 1700 egységet számlál,⁹⁰ míg Magyarország legnagyobb kereskedelmi bankjának, az OTP Banknak a magyarországi fiókhálózata 381 egységből áll.⁹¹

A Takarékszövetkezeti Szövetség alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, azt sérelmezve, hogy az állam törvényi eszközökkel kiszorította a Takarékbankból, amivel megsértette a tulajdonhoz fűződő jogát. Az Alkotmánybíróság a 20/2014 (VII. 2.) AB határozatban (továbbiakban: takarékszövetkezeti határozat⁹²) azt állapította meg, hogy „összességében és széles összefüggés-rendszerbe” helyezve a takarékszövetkezetek tulajdonosi jogainak és vállalkozási szabadságának a korlátozása okául felhívott „közérdekre hivatkozás megalapozott” volt.⁹³ A takarékszövetkezeti határozat az Alkotmánybíróság korábbi határozataitól eltérően részletes, gazdaságideológiai megállapításokat is tartalmazó gazdaságpolitikai okfejtéssel támasztja alá az alapjog-korlátozás alaptörvény-szerűségét. A takarékszövetkezeti határozat például kifejti, hogy a „magántulajdon, a szerződés, az egyéni és a társas vállalkozás szabadsága [...] a »*laissez faire, laissez passer*« elv[nek] felelt meg, amely az állam gazdasági életbe történő bárminemű beavatkozását szabadság-korlátozásnak tekintette”.⁹⁴ Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az „államtalanított szabadverseny piacgazdaságban a jogrendszer a gazdasági »törvényszerűségeknek«, az

⁸⁸ A nyilvános és nemzetközi tenderen egyedül a Magyar Takarékszövetkezeti Zrt. tett ajánlatot. A privatizációs eljárást Vojnits Tamás, a takarékszövetkezeti szektor átalakításáért felelős kormánybiztos irányította. Érdemes megjegyezni, hogy Vojnits Tamás egyszersmind a Takarékbank elnöki tisztét is ellátta és emellett a Takarékbank többségi részvénytársaságját az államtól megvásároló Magyar Takarékszövetkezeti Zrt. egyik tulajdonosának, a Takarékbank privatizált állami részvénytársaságában is résztulajdonos Magyar Fejlesztési Bank tulajdonában álló Első Hazai Pénzügyi Szolgáltatásfejlesztési Kft.-nek a vezető tisztségviselőjeként is működött. A Takarékbank államosításának és reprivatizációjának itt közölt részletei a sajtóban megjelent, vagyis bárki számára elérhető információkon alapulnak. A közölt tények megfelelően számos újsághírben, tudósításban elérhetőek. Ezek közül két átfogó elemzést emelünk ki: Novák Benjamin: „A Takarékbank megerősökölése: a haveri kapitalizmus legalja” *Budapest Beacon.com* 2014. 03. 04., hu.budapestbeacon.com/kiemelt-cikkek/takarekbank-megerosokolasa-haveri-kapitalizmus-legalja/, továbbá „A magyar Takarékszövetkezeti Zrt. veheti meg a takarékbank többségi részvénytársaságját” *Origo.hu* 2014. 03. 10., www.origo.hu/gazdasag/20140310-a-magyar-takarek-zrt-veheti-meg-a-takarekbank-tobbsegi-reszve/index.html.

⁸⁹ Lásd a *Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a Magyar Takarékszövetkezeti Befektetési és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság összefonódása közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről* szóló 48/2014. (II. 26.) Korm. rend.

⁹⁰ Lásd www.maggyartakarek.hu/tortenetunk.

⁹¹ Lásd www.bankszovetseg.hu/tagjaink/otp-bank-2.

⁹² A Transparency International Magyarország takarékszövetkezeti határozattal összefüggő álláspontjáról részletesebben lásd MARTIN (62. l.).

⁹³ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [172].

⁹⁴ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [104].

értéktörvénynek, a versenynek, a piaci érdekeknek rendelődik alá”.⁹⁵ Ezzel szemben-
álló példaként az „egyetlen uralkodó ideológia alapján szervezett totális államok[at]”
nevezi meg az Alkotmánybíróság, amelyekben a „gazdasági rendszer rendelődött alá
a jogrendszernek”.⁹⁶ A takarékszövetkezeti határozat azt is kifejti, hogy e két „szélső
pólus katasztrofális hatású lehet a társadalmi rendszer egészére nézve”,⁹⁷ és annak is
hangot ad, hogy a globalizáció „gyarmati idöket idéző függőség[et] és kiszolgáltatott-
ság[ot]” teremt.⁹⁸ A takarékszövetkezeti határozatban a takarékszövetkezeti törvény a
2008/2009-ben kibontakozó gazdasági világválság káros hatásait elhárítani törekvő
és erre hivatott „nemzetállami önvédelmi reflex” példaként jelenik meg.⁹⁹

A takarékszövetkezeti határozathoz különvéleményt fűző alkotmánybírák¹⁰⁰ közül
Bragyova alkotmánybíró és Kiss alkotmánybíró a takarékszövetkezeti törvénnyel és a
többségi alkotmánybírói állásponttal kapcsolatban egyaránt súlyos visszasságokra
hívták fel a figyelmet. Arra mutattak rá, hogy ha voltak is állami beavatkozást indokoló
zavarok és hiányosságok a takarékszövetkezetek működésében, azok kezelésére a tulajdonosok jogait kevésbé korlátozó megoldások is elégségesek lehetnek volna.
Bragyova alkotmánybíró például leszögezi, hogy „az elmúlt évtizedek magyar jog- és
gazdaságtörténetében volt példa a takarékszövetkezetekénél sokkal súlyosabb banki
nehézségek törvényi kényszer nélküli – a bankok önkéntes cselekvésén, szerződésen
alapuló – állami beavatkozással való rendezésére”.¹⁰¹ Ezzel szemben, mutat rá
Bragyova, ami a takarékszövetkezetekkel történt, az „annyira [tulajdon]korlátozás,
hogy már kisajátítás”, aminek eredményeként „a Takarékbank korábbi meghatározó
tulajdonosai a Takarékbank ellenőrzése alatt álló, utasításához kötött, gazdasági
önállóság nélküli szervezetek lettek”.¹⁰² Erre alapozza Bragyova alkotmánybíró azt a
következtetését, miszerint a takarékszövetkezeti „törvény és módosításai aránytalanul
tulajdonkorlátozók”.¹⁰³ Kiss alkotmánybíró úgy vélte, hogy a takarékszövetkezeti
törvény nem tartalmazott olyan „nyomós közérdeket, amely a [...] kényszerintegrációt
alaptörvény-konformmá tenni” holott szerinte a „törvényalkotót terheli a közérdekből
fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása”.¹⁰⁴ Ehhez képest Kiss alkot-
mánybíró úgy véli, hogy a „jogalkotó csupán általános jellegű, gazdaságpolitikainak
tekinthető érvekkel próbálja legitimálni” a valós célját, ami feltehetően „új, állami irán-
nyítás alatt működő szervezet létrehozása, majd a privatizálás megteremtésének lehetősége” volt.¹⁰⁵ Vagyis Kiss alkotmánybíró szerint a takarékszövetkezeti törvény a

⁹⁵ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [107].

⁹⁶ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [108].

⁹⁷ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [109].

⁹⁸ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [110].

⁹⁹ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [112].

¹⁰⁰ Az AB takarékszövetkezeti határozatához Bragyova, Kiss, Lévay és Salamon alkotmánybírók fűztek különvéleményt. Lévay alkotmánybíró a takarékszövetkezeti tv. közjogi érvénytelenségében jelölte meg a megsemmisítés szükségességének okát. Salamon alkotmánybírónak a takarékszövetkezeti tv. részleges megsemmisítését ellenző különvéleményét nem ismertetjük.

¹⁰¹ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [344]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰² 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [343]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰³ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [339]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰⁴ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [356]. (Kiss alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰⁵ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [357]. (Kiss alkotmánybíró különvéleménye.)

jogkorlátozás arányosságára irányuló tesztet azért sem állja ki, mert már a szükségeségi tesztnek sem felel meg.

A takarékszövetkezeti szektor átalakításának költségeiről nem tudunk a fent leírtaknál többet, az ügyletet a maga egészében azonban ennyi információ alapján is a közpénzek és a közhatalom magánérdekű használata egyik nyilvánvaló esetének tekintjük.

6. ÖSSZEGZÉS

Az volt a célunk, hogy gyakorlati példákon is szemléltessük a kontrolljaitól megszabadított végrehajtó hatalom közjogi és társadalmi rombolásának a természetét és a hatásait. A dohány-kiskereskedelem és a takarékszövetkezeti szektor újraszabályozásának folyamata ezt példázzák. A két ismertetett tranzakció, mint cseppben a tenger, magán hordja a rendszerszintű, legalizált korrupció minden sajátos vonását. A kormány arra használja a rábízott közhatalmat és az adófizetők pénzét, hogy törvényhozási és végrehajtási eszközökkel juttasson hozzá közelálló személyeket előnyökhöz. Más szavakkal fogalmazva a kormány a hatalmával visszaélve magánpénzzé alakítja a közpénzt. Az e folyamat során megvalósított alapjog-korlátozások ellen a hazai intézményrendszer nem nyújt védelmet, a jogsérelmek magyarországi fórum előtt történő hatékony orvoslására nem lehet számítani.

Az országot 2010 óta kormányzó politikai elit arra használta a közel öt éven át birtokolt alkotmányozó erejű parlamenti többséget, hogy iránta elkötelezett személyek közjogi pozíciókhoz juttatásával, valamint a jogszabályi környezet átalakításával a fékek és ellensúlyok rendszeréből olyan politikai felsőházat hozzon létre, amely nem ellenőrzi ténylegesen a végrehajtó hatalmat. A kormány törekvése annyiban mindenképpen sikerrel járt, amennyiben az állami szereplők közül egyre kevesebbnek az érdemi kontrolltevékenysége vet gátat a kormány törekvéseinek.

Amennyiben a kormány mégis falakba ütközik, kész az országgyűlési többsége révén rendelkezésére álló törvényhozói hatalmat bevetni az ellenőrző intézmények hatáskörének a szűkítése érdekében.

A fékek és ellensúlyok intézményrendszerének szétzilálása sokkal súlyosabb mértékben rombolja a társadalmat, mintsem hogy azt akár a dohány-kiskereskedelem, akár a takarékszövetkezetek sorsa, akár bármely más konkrét korrupciós jogsérelm a maga teljességében ki tudná fejezni. A 2010-ben megindult és máig vissza nem fordított folyamat eredményeként ugyanis a kormány instrumentalizálta a jogalkotást és az állami intézményrendszer jelentős részét, ami a magyar jogállami kultúra súlyos erózióját idézte elő.