

Program a bűnöző állam és a felülről vezérelt korrupció leküzdésére

(Magyar Bálint; konzulensek: Bárándy Péter, Kárpáti Miklós, Lattmann Tamás, Szentes Ágota, Szurday Kinga, Vincze Ildikó)

A korrupció különböző szintjei

A hat korrupciós mintázat fő jellemzői							
	A korrupció jellege	A korrupció résztvevők belépése	A korrupció tranzakciók eloszlása	A korrupció cselekvés iránya	A korrupció gazdasági jellege	A korrupció gyakorisága és kiterjedtsége	Korrupciós csereeszköz
Szabadverseny es korrupció	Hétköznapi korrupció ↓ Nagy-korrupció	Önkéntes	Nem-centralizált	Horizontális	Versengő	Alkalmi és részleges	Kenőpénz
Haveri korrupció		Önkéntes	Nem-centralizált	Horizontális	Versengő	Alkalmi / tartós és részleges	Kenőpénz
Államszervezeti összejátszás		Önkéntes	Nem-centralizált	Vertikális (felülről)	Oligopolisztikus / lokálisan monopolisztikus	Alkalmi és részleges	Kenőpénz
Állam-foglyulejtés alulról		Kényszer alkalmazó	Enyhén centralizált	Vertikális (alulról)	Oligopolisztikus / lokálisan monopolisztikus	Alkalmi / tartós és részleges	Kenőpénz
Állam-foglyulejtés felülről		Kényszer alkalmazó	Részlegesen centralizált	Vertikális (felülről)	Oligopolisztikus / lokálisan monopolisztikus	Tartós és részleges (vazallusi láncok)	Védelmi pénz
Bűnöző állam		Kényszer alkalmazó	Centralizált	Vertikális (felülről)	Monopolisztikus	Tartós és általános (vazallusi láncok)	Védelmi pénz

Magyarországon a korrupció alacsonyabb szintű („bottom-up” típusú) formái visszaszorulóban vannak, alapvetően az alábbi területeken és okok miatt:

- a hiánygazdaság megszűnése a rendszerváltást követően (keresleti korrupciót felváltotta kínálati korrupció);
- a NAV-hoz bekötött online pénztárgépek kötelező bevezetése;
- a „street corruption” típusába tartozó cselekmények visszaszorulása (a közúti kamera rendszerek elterjedése; az online útdíjfizetési rendszer bevezetése, különösen a közúti áruszállítás esetében);
- a hitelezési csalás visszaszorítása;
- a földhivatali korrupció és a lakásmaffia visszaszorítása;
- egyes lakossági szolgáltatások (pl. kéményseprési tanúsítványok) esetében a korrupció
- a hálapénz intézményének büntetőjogi szankcionálása, stb.

Mindeközben a korrupció magasabb szintű („top-down” típusú) formái – az EU-ban egyedülálló módon – koncentrált, felülről vezérelt formában épültek ki.

A magyar önkényuralmi rendszer – a 2010-es autokratikus áttörést követően – az állami erőszak legitim és illegitim eszközeivel gyűjt be jövedelmeket, kompetenciákat, tulajdonokat, és osztja újra azokat a saját patronális hálózatán belül a klienseinek.

A bűnözőállam három meghatározó jellemzője

Az ezen akciók során **nem hagyományos korrupciós tranzakciókról** van szó. Ezekben ugyanis:

- nem viszonylag szűk közhatalmi kompetenciával rendelkező hivatalnok nyújtja a korrupciós szolgáltatást, hanem (szükség esetén) **a közhatalmi intézmények széles skálája (parlament, kormány, ügyészség, adóhivatal stb.) együttműködő szereplőinek közös akciójáról** van szó;
- nem olyan korrupciós tranzakcióról van szó, melyben a közhatalmi és a gazdasági szereplők megmaradnak eredeti pozícióikban, hanem a két pozíció - a közhatalmi és a gazdasági – ha de jure (formálisan) nem is, de facto (informálisan) összeolvad. **Az elkülönült korrupt szereplők tranzakcióját felváltja a bűnöző állam (maffiaállam) bűnszervezeti akciója.**
- szemben a hagyományos korrupciós tranzakciókkal, ahol a korrupciós tranzakciót megrendelő szereplőhöz teljes egészében átkerül a tranzakció nyújtotta szolgáltatás gyümölcse (jövedelem, tulajdon, jogosultság stb.) feletti de facto rendelkezési jog, addig **a bűnöző állam akciójában az akciót lehetővé tevő szereplő (rendszerint a csúcspatrónus) marad a bűncselekmény eredménye feletti rendelkezés de facto alanya.**

A fentiek alapján a magyarországi korrupció egyszerre **járványszerű és rendszerszerű.**

A rendszerszerű korrupció bűnszervezeti működésének jellemzői

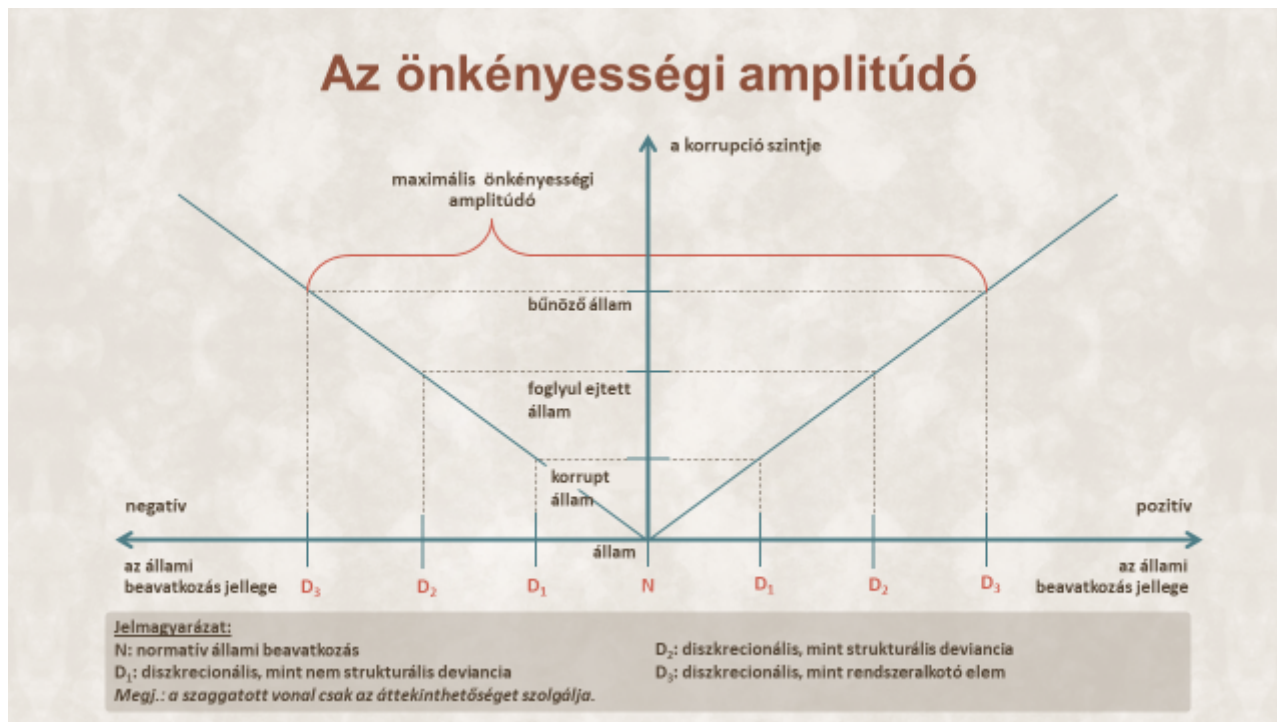
A rendszerszerű korrupció tipikus megjelenési formája kimeríti a bűnszervezetben elkövetett bűncselekmény fogalmát. A magyar büntető törvénykönyv szerint a **„bűnszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja (...) szándékos bűncselekmények elkövetése”**. A törvény alkalmazásában az összehangoltság azt jelenti, hogy a bűnszervezet tagjai **a „bűncselekményekkel kapcsolatos feladatokat megosztják”,** ami **„nyilvánvalóan előzetes tervezést, bizonyos fokú irányítást, szervezést feltételez”**. A Kúria 2005-ben meghozott jogegységi határozata pedig az alábbiak szerint – különböző konkrét ügyek tárgyalását segítő – részletezi is, hogy miként is értsük a bűnszervezet működését:

- a bűnszervezet minőségileg más, mint pusztán egyének együttcselekvése; **magának a bűnszervezetnek kell hosszabb időre szervezettnek és összehangoltan működőnek lennie;**
- az „összehangolt működés” a **bűnszervezet** fogalmi összetevője, amely tartalmát tekintve nem más, mint a **benne cselekvő személyek egymást erősítő hatása;** ugyanakkor az összehangoltság meglétének nem feltétele a bűnszervezetben cselekvők közvetlen kapcsolata, a más cselekvések, illetve a más cselekvők kilétének konkrét ismerete; a **bűnszervezet tagjaként** elkövetett magatartás azonban csak annak az elkövetőnek róható fel, aki a bűnszervezet feladatmegosztáson, alá-fölérendeltségre épített módon kialakított szervezetében a szervezetet ismerve, annak tagjaival állandó kapcsolatban együttműködve fejtett ki tevékenységet;
- a Btk. hatályos rendelkezései nem tesznek különbséget a **bűnszervezeten belüli cselekvés hierarchiája** („posztjai”), aktivitása, intenzitása szempontjából, ezek a büntetéskiszabás körében értékelendő körülmények;
- a bűnszervezet által a szervezeten kívülálló személynek adott megbízással e megbízott nem vált a bűnszervezet tagjává, mivel ehhez a szervezetbe történő tényleges betagozódás a szervezet belső működésének ismerete és az abban való aktív részvétel szükséges; határozott különbséget kell tenni a bűnszervezet tagjaként, illetve **a bűnszervezet (vagy annak bármely tagja) megbízásából elkövetett bűncselekmény** anyagi jogi megítélése között;
- amennyiben bizonyított, hogy a bűncselekményt egy tényleges bűnszervezet működéséhez kapcsolódva, illetve annak keretei között követték el, úgy a végrehajtás körülményeiből – különösen a konkrét magatartás mások megelőző vagy további **láncolatos cselekményeit** feltételező jellegéből, ezek szükségszerű és ezért előreláthatóan bekövetkező eseményeiből lehet következtetést levonni arra, hogy az alkalmoszerű tettes (részes) cselekménye megvalósításakor a bűnszervezetbeni elkövetést felismerte.

Bár a jogegységi határozat az embercsempészet, lányfuttatás, drogkereskedelem és az ezekhez hasonló jellegű, klasszikusan alvilági szervezeti bűnügyeket segít egységesen értelmezni, sem a büntető törvénykönyv, sem a jogegységi határozat definíciói nem zárják ki az alkalmazás lehetőségét, olyan esetekben sem, mikor a

bűnszervezet tagjainak jelentős része a közhatalmi intézmények felső vezetői rétegéből kerül ki. Sőt azt sem, hogy az legyen a bűnszervezetet mozgató, meghatározó elem, azaz nem szervezett alvilág, hanem maga a szervezett felvilág.

A bűnszervezeti működés önkényességi amplitúdója: a korrupciós tranzakció során a korrupciós szolgáltatást nyújtó közhatalmi szereplők áruba bocsátható kompetenciáinak skálája



A magyar bűnöző állam működése során alapvetően a következő büntetőjogi tényállásokat valósítja meg: zsarolás, hivatali visszaélés, közfeladati helyzettel visszaélés, befolyás vásárlása, befolyással üzérkedés, hivatali vesztegetés (aktív és passzív). A maffiaállami működés felszámolását célzó programnak a bűnöző állam négy alapvető funkcióját kell célba vennie.

A bűnözőállam négy funkciója

A bűnöző állam első funkciója: megszerezni a korrupt módon elosztható jövedelmeket, kompetenciákat és tulajdonokat.

- *A már megvalósult cselekmények tekintetében:*
 1. **Átfogó vizsgálatot kell folytatni a támogatási és közbeszerzési döntések, valamint koncessziók tekintetében.** A vizsgálat magában foglalja a kiírás, az odaítélés, a teljesülés, valamint működés generális átvizsgálását. A vizsgálat kérdése, hogy a szerződéses kötelezettségek teljesültek-e, valamint hogy milyen mértékben állapítható meg túlárazás és így – az állami szereplők részéről – a közvagyon hűtlen kezelése. A közbeszerzési, támogatási, egyéb vonatkozó szabályok megsértésének megállapítása esetén az így megszerzett jogosultságokat és még fennálló szerződéseket ex nunc hatállyal (a bírósági döntés jogerőssé válásával) meg kell szüntetni.
 2. **Felül kell vizsgálni minden olyan tulajdon- és állami- vagy más személy vagy szervezet részéről történő jogosítványszerzést, státusváltozást, amely valamilyen veszélyhelyzetre hivatkozva, különleges eljárásrendben történt.** A vizsgálat tárgya, hogy az adott veszélyhelyzettel összefüggő indokolás jogos volt-e. Amennyiben nem, a kialakult helyzetet meg kell szüntetni, föl kell számolni, azaz a jogosulatlanul megszerzett vagyont a büntetőjogi szabályoknak megfelelően

polgári jogi igény keretében az eredeti jogosulthoz vissza kell juttatni, illetve amennyiben ez bármely okból nem lehetséges, rendelkezni a vagyon elkobzásáról és további állami kezeléséről.

3. **Felül kell vizsgálni minden nemzetgazdasági vagy nemzetbiztonsági szempontból kiemeltnek minősített vagy rozsdaovezeti beruházást.** A vizsgálat tárgya, hogy a beruházás kiemelt- vagy rozsdaovezeti voltának indokolása jogos volt-e. Amennyiben nem, a kérdéses beruházás kiemelt státuszát a megfelelő jogszabályi forma alkalmazásával meg kell szüntetni, és azt a vonatkozó állami szervek (például Versenyhivatal) vizsgálata alá kell vonni.
- *A későbbi cselekmények megelőzése érdekében:*
 4. **Ki kell zárni a közbeszerzésekből azokat a szereplőket, akiknél a fenti eljárás során közbeszerzési ügyekben egy meghatározott mértéket meghaladó túlárazást találtak, vagy a szerződésben vállalt és a végleges ár közötti különbség meghalad egy meghatározott mértéket, melynek meghatározásánál az igazolt többlet- és pótmunkák értéke levonandó.** A tiltásnak vonatkoznia kell a kérdéses cég tulajdonosának közvetlen vagy közvetett tulajdonában álló jelenlegi és jövőbeli cégeire, valamint azokra a cégekre, amelyek a cégtulajdonos hozzátartozóinak közvetlen vagy közvetett tulajdonában vannak, és alvállalkozóként vettek részt az inkriminált közbeszerzésekben.
 5. **A végrehajtó hatalomtól független, szakmai szervezetek delegáltjaiból álló közbeszerzési tanácsot kell felállítani, amely első lépésként a tízmilliárd forintos összегhatár fölött ellenőrzi az állami vagy önkormányzati kifizetéseket.** A tanács mind a közbeszerzési eljárások lebonyolítását, mind a megkötött szerződések alapján fizetett összegek jogosságát illetően felülvizsgálati jogkörökkel rendelkezik. Jogszerűtlen eljárás esetén az eredeti állapot helyreállítása vagy a vagyoni kár megtérítése érdekében a megfelelő hatáskörrel rendelkező szerv (bíróság, Versenytanács stb.) eljárását kezdeményezi.
 6. **Az érintett jogosultaknak közvetlenül is biztosítani kell a jogorvoslati jogot a kiemelt beruházások jogszerűsége, illetve az annak folyamánként bekövetkező tulajdonjog-átszállások tekintetében.** A bíróságnak legyen kötelező záros határidőn belül dönteni a kiemelt beruházás és a hozzá kapcsolódó tulajdonvesztés jogszerűségéről, valamint a kompenzáció méltányos voltáról.

A bűnöző állam második funkciója: tisztára mosni a korrupst módon szerzett vagyonokat.

- *A már megvalósult cselekmények tekintetében:*
 7. **Nyilvánosságra kell hozni a hazai magántőkealapok tulajdonosi összetételét.** Ezt lehetővé teszi, hogy a százmillió euró alatti magántőkealapok titkosságát az EU-s szabályozás nemzeti hatáskörbe utalta.
 8. **Felül kell vizsgálni minden tízmilliárd forint feletti állami tulajdonszerzést tőzsdei cégekben.** A vizsgálat tárgya, hogy az állam milyen értékhez jutott a tulajdonszerzés révén, különös tekintettel a döntési jogokra a cég tekintetében.
 9. **Felül kell vizsgálni minden egymilliárd forint feletti értékű ajándékozást vagy más, a cég tulajdonosi körén kívüli szereplő számára való juttatást azon magánszemélyek és szervezetek esetében, akiknek cégei, egyéb szervezetei állami juttatásokban, hitelekben vagy közbeszerzésekben részesültek.** A vizsgálat tárgya a közpénz magánpénzzé való konvertálásának lekövetése, különös tekintettel azokra a szereplőkre, akik politikusok családtagjaiként részesültek – cégeiken keresztül – ajándékban juttatásban. A cégek részére történt állami juttatások indokoltságát, közérdekű jellegét is vizsgálni kell, különös tekintettel arra, hogy utóbb a juttatások célja megvalósult-e, avagy sem (pl. munkahelyteremtés, exportcélok).

- *A későbbi cselekmények megelőzése érdekében:*

10. **A követhetetlen, feltáratlan tulajdonosi háttérű vállalkozásokat, szervezeteket ki kell zárni a közbeszerzésekből, állami hitelekből, hitelkedvezményekből és támogatásokból.** Bizonytalan háttérűnek számítanak többek közt a nem nyílt tulajdonosi háttérű magántőkealapok és az offshore cégek.
11. **Meg kell tiltani, hogy az állam közpénzt közvetlenül vagy közvetetten magántőkealapba fektethessen.** A tilalom a közpénzek átláthatóságát szolgálja, amelytől kiemelt beruházások esetén sem térhetnek el.
12. **Meg kell tiltani, hogy az állam tízmilliárd forint felett úgy vásároljon egy cégből részesedést, hogy cserébe ne jusson döntési jogosítványokhoz.** A tilalom azt szolgálja, hogy ne kerülhessenek jelentős közpénzek magáncégekhez az állami felügyelet feladásával.

A bűnöző állam harmadik funkciója: biztosítani tagjai büntethetetlenségét.

- *A már megvalósult cselekmények tekintetében:*

13. **Átfogó vagyonosodási vizsgálatot kell folytatni a 2010 óta a 100 leggazdagabb magyar közé bekerülő szereplők körében.** A vizsgálat tárgya a vagyonosodás körülményeinek felülvizsgálata és az ezekben közrejátszó korrupciós cselekmények feltárása.
14. **Átfogó vagyonosodási vizsgálatot kell folytatni az egymilliárd forint fölötti közbeszerzést elnyerő cégek vezetői, valamint az ezek odaítélésében részt vevő politikai szereplők és családjaik körében.** A vizsgálat tárgya a vagyonosodás körülményeinek felülvizsgálata és az ezekben közrejátszó korrupciós cselekmények feltárása.
15. **Felül kell vizsgálni az olyan kontrollszerkeket, mint az ÁSZ, az Ügyészség, a Versenyhivatal vagy a Rendőrség azon döntéseit, amelyek politikusokat, pártokat vagy egymilliárd fölötti vagyonnal rendelkező gazdasági szereplőket érintenek.** A döntések felülvizsgálata azt a célt szolgálja, hogy feltárja azokat az eseteket, amikor személyre szabott védelmet garantáltak vagy büntetést szabtak ki célzottan bizonyos szereplőkre vagy cégekre. Az ilyen esetekben valamennyi ügyet újra kell vizsgálni, a korai szakaszban leállított vizsgálatokat elindítani.
16. **Azokban az ügyekben, amelyekben megállapítható a bűnszervezetben való részvétel, alkalmazni kell a kiterjesztett vagyoneklobzást a 2014/42/EU irányelvnek és az azzal összefüggő Btk.-beli rendelkezéseknek megfelelően.** (Ezt megelőzően gondoskodni kell a jelzett irányelv és a magyar jogszabályi előírások teljes összhangjáról.) Ez magában foglalja a bűncselekmény során, mind a büntetőeljárás megindítását megelőzően szerzett vagyont, melynek elkobzása alól csak akkor mentesül az elkövető, ha bizonyítja, hogy a vagyon nem bűncselekményből származik.
17. **Az érvénytelen – a közvagyonra kiható – szerződések megtámadhatóságának határideje** a jelenlegi egy év helyett a polgári jogi elévülés határidejéhez és szabályaihoz igazodik, kivéve az 1 milliárd forintot meghaladó szerződéseket, ahol a megtámadási határidő a polgári jogi elévülés határidejének kétszerese.

- *A későbbi cselekmények megelőzése érdekében:*

18. **Ki kell terjeszteni a vagyonnyilatkozati kötelezettségeket a politikusok hozzátartozóira, valamint a tágabb rokonságuk azon tagjaira, akik vállalkozásaik, egyéb pozícióik révén közpénzhez jutottak, állami pénzügyi támogatásban vagy szerződésben részesültek.** A vagyonnyilatkozatokat elektronikus, kereshető formában kell hozzáférhetővé tenni bárki számára.

19. A vagyonyilatkozási „tévedés” közokirat-hamisításnak kell, hogy minősüljön, amelynek tekintetében a szándékosság vagy gondatlanság hiányát az érintettnek kell bizonyítania. A „tévedések” bizonyos értékhatár fölött – vagy az hanem alatt, de többszöri előfordulás esetén – automatikusan az állami pozíció elvesztésével és az állami szerződésekből vagy vállalkozói juttatásból történő kizárással kell, hogy járjanak.

20. A korrupciós bűncselekmények elévülése attól az időponttól számítson, amikor a politikai befolyás- és elfogultságmentes vizsgálat feltételei adva vannak. Lehetővé kell tenni, hogy az állami szervek által leállított vagy „eredménytelenül” befejezett, megszüntetett nyomozások pótmagánvádas eljárásban is folytathatók legyenek. A pótmagánvádas eljárást ne csupán a sértett, hanem az érintett sértetti kör bármely tagja (például adófizető állampolgár) is kezdeményezhesse. (Actio popularis) Az EU-s források sérelmére elkövetett korrupciós bűncselekmények minden esetében biztosítani kell az EU-s ügyészséghez, és legalább az EU-s források terhére elkövetett büntetőügyekben az EU bíróságához való fordulás lehetőségét is, amennyiben és amilyen körben erre a vonatkozó uniós szabályok lehetőséget biztosítanak.

A bűnöző állam negyedik funkciója: fenntartani a bűnszervezet működését lehetővé tevő önkényuralmi rendszert.

- *A rendszerváltás után egy újabb bűnöző állam létrejöttét megelőzendő:*

21. **Oligarchaellenes törvényt kell létrehozni, amely megtiltja a politikai és gazdasági hatalom egy kézben történő koncentrálódását.** A törvény lényege, hogy az összeférhetetlenség sérelmeként megtiltsa, hogy az alábbi négy feltételből három egyszerre teljesüljön: részvétel a politikában (ideértve a párttámogatást is), országos média tulajdonosa, egy gazdasági ágazat meghatározó tulajdonosa, és a mindenkori létminimum szintjét egymilliószorosan meghaladó magánvagyonnal rendelkezik. Akinél ebből három feltétel teljesül, annak birodalmát a trösztellenes eljárások mintájára fel kell darabolni.

22. **Az arra dezinált állami szerveknek (pl. KSH, NAV, ÁSZ) kötelező legyen azon adatok gyűjtése és nyilvánosságra hozása, amelyek alapján elválaszthatók egymástól az oligarchák és a piaci nagyvállalkozók.** Az ilyen adatok közé olyan, egyes cégekre vonatkozó adatok tartoznak, mint például: a cégtulajdonos vagyonának mértéke; a beföldi termelés és a teljes termelés aránya; az állami szerződések értéke és a teljes bevétel aránya; az elnyert közbeszerzések aránya az összes, cég által megpályázott tenderen belül; a profit és a teljes bevétel aránya; az osztalék és a profit aránya. Az olyan szereplőket, akik ezen adatok összessége alapján oligarchának tekinthetők, ki kell zárni a közbeszerzésekből.

23. **Korrupcióellenes ügyészséget kell felállítani.** Az új szervnek nyomozati jogkörökkel kell rendelkeznie, amellyel vizsgálhatja a politikusok, a jelentős vagyonnal rendelkező vagy állammal üzletelő magánszereplők, valamint az ő családtagjaik és tágabb rokonságuk korrupciós ügyeit. Garantálni kell a szervezet kormánytól való függetlenségét, vezetését pedig egy szakmai szervezetek által delegált grémiumra kell bízni.

24. **Csatlakozni kell az Európai Ügyészséghez.** A belföldi kontrollszervek esetleges korrumpálása elleni legfőbb védelem egy, a magyar államtól független szerv bevonása. Erre ad lehetőséget az Európai Ügyészség, amely különösen az EU-s pénzeket érintő korrupciós gyanúk felderítésében járhat el.