

**A Transparency International Magyarország véleménye a Közbeszerzési és
Közérdekvédelmi Hivatalról szóló T/11025. számú, a tisztességes eljárás védelméről,
valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló T/11026. számú, és a
közsféra alapvető etikai követelményeiről szóló H/11027. számú országgyűlési
határozati javaslatokról**

Összefoglaló

A Transparency International Magyarország (továbbiakban: TI) örömmel fogadta, hogy a Kormány az Országgyűlés elé terjesztette a korrupció megelőzésére és feltárására irányuló javaslatait. A javaslatok fontos újításokat és törvénymódosításokat tartalmaznak, azonban nem minden megoldását tartjuk támogatandónak.

A TI évek óta szorgalmazza, hogy a közérdekű bejelentők védelmére átfogó törvényt fogadjon el az Országgyűlés. A törvénynek egyrészt a bejelentők hatékony védelmét, másrészt hatékony bejelentési csatornákat kell biztosítani, mivel bármelyik hiányában e jogintézmény hatástalan lesz a visszaélésekkel szemben. Látni kell azonban azt is, hogy egy ilyen tartalmú törvény elfogadása csak egy a korrupció ellen szükséges intézkedésekből, melyek egy igen összetett rendszert alkotnak. A javaslat a bejelentők védelmére alapvetően jó és hatékony rendelkezéseket tartalmaz, a bejelentési csatornák és a vizsgálati eljárás kapcsán azonban több kritikus pont is van.

A javaslatok központi eleme, hogy egy új szervezeti rendszerben a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalon belül Közérdekvédelmi Igazgatóságot hoz létre, amely korrupcióellenes hatóságként fog működni. Az Igazgatóságnak az ügyek feltárásával és szankcionálásával kapcsolatos feladatai átfedést mutatnak a jelenleg is működő nyomozati szervek feladataival. A régiós tapasztalat azt mutatja, hogy amennyiben egy államban a nyomozó szervek és az igazságszolgáltatási rendszer megfelelően működik, nincs szükség újabb hivatal létrehozására. Az Igazgatóság kialakítása és vizsgálati jogkörrel való felruházása arra enged következtetni, hogy a hazai rendszer nem működik hatékonyan, és ezt kívánják orvosolni anélkül, hogy a működési zavarok okait feltárnák és orvosolnák.

A közérdekű bejelentőkkel kapcsolatos szabályozás átvesz egy angolszász jogrendszerekben elterjedt jogi megoldást az ún. „Qui tam” eljárást, melynek során bárki a köz és egyben saját javára visszapereleheti a törvénytelenül felhasznált közjavakat. Ez a törvényben, a közérdekvédelmi bíróságban való részesezés formájában jelenik meg, mely egyéneket érdekelté tehet abban, hogy a visszaélések ellen, a köz és ezzel összekapcsolva saját érdekükben fellépjenek. A javaslat azonban semmilyen jogosítványt nem biztosít az egyéneknek arra, hogy ügyük sikerrel járjon, ügyféli jogokkal ezen eljárásokban nem bírnak, a hatóság (indokolatlan) tétlensége esetén fellépni nem tudnak, és azt sem garantálja, hogy ilyen esetekben a nyilvánossághoz fordulhassanak, mivel a titok ill. jó hírnév megsértésének polgári és büntetőjogi következményei alól sem mentesülnek.

A javaslatnak ez a hiányossága a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal függetlenségi garanciáinak hiányosságaival együtt súlyosan veszélyezteti hatékonyságukat.

A TI örömmel fogadja, hogy Magyarországon is alkalmazhatók lesznek a világ több országában bevált, az OECD és a Világbank által is támogatott átláthatósági megállapodások. A javaslat előremutató reformokat tartalmaz, ugyanakkor csak részben biztosít megfelelő jogszabályi környezetet az átláthatósági megállapodások sikeres lebonyolításához. Az átláthatósági megállapodás eltér a hagyományos intézményi és szabályossági ellenőrzési megközelítéstől, éppen ezért a nemzetközi gyakorlatban önkéntességen alapuló együttműködések. A javaslat egy későbbi végrehajtási rendeletben kívánja részletesen szabályozni az átláthatósági megállapodásokat. E szabályozási koncepció ismerete nélkül csak részleges képet lehet alkotni a javaslat e részéről.

A korrupció elleni fellépés kulcseleme a rendszerszerű szemlélet, amely tükröződik a 2008 februárjában elkészült, ám a mai napig hivatalosan el nem fogadott Korrupció Elleni Stratégiában és Cselekvési Tervben. A törvénycsomagban foglalt elemek a korrupció elleni küzdelem fontos eszközei, de valódi tisztulást akkor várhatunk, ha a Stratégiában megfogalmazott prioritásokra koncentrálnunk. Ezek a következők: párt-, és kampányfinanszírozás rendszerének átláthatóvá tétele, a közbeszerzési

rendszer átfogó reformja, a fejlesztési források átlátható felhasználásának biztosítása, valamint a hatósági engedélyekkel kapcsolatos korrupció visszaszorítása.

A továbbiakban az egyes javaslatokról részletesen fejtjük ki a Transparency International Magyarország álláspontját.

A Transparency International Magyarország véleménye a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalról szóló T/11025. számú törvényjavaslatról (továbbiakban: Javaslat)

Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal

Közérdekvédelmi Hivatal elnöke

A Közérdekvédelmi Hivatal elnökének a korrupció elleni küzdelemben meghatározó szerepet szán az előterjesztő, melyet a megbízatás 6 éves időtartamával is alátámaszt. A T/11026. számú törvényjavaslat számos kérdésben közvetlen vagy közvetett módon **erős diszkrecionális jogkörökkel** ruházza fel a Hivatal elnökét, pl. a vizsgálat megindításáról való döntés (5.§ (4) bek.), felügyeleti eljárás kezdeményezése (7.§ (1) bek.), vizsgálat nyomán meghozott döntések (13.§) valamint a törvény hatályba lépését megelőző cselekményekkel kapcsolatos döntések (26.§) tekintetében. A Javaslat szerint az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat a közérdekvédelmi igazgató tekintetében (8.§ (1) bek. h) pont), akinek a kinevezéséhez a Közérdekvédelmi Tanácsadó Testület véleményét kell kikérnie (a felmentéséhez nem) (15.§ (2) bek.) és szintén ő nevezi ki és menti fel a közérdekvédelmi vizsgálókat.

A Hivatal elnökének ezt a szerepét azonban nem ellensúlyozzák kellően erős biztosítékok a Javaslatban, sem a szervezeten belüli fékek, sem az elnök megválasztásának szabályai, amely a **megválasztásához** pusztán egyszerű többséget ír elő (9.§). Egy korrupcióellenes feladattal is megbízott szervezet **elnökének újraválaszthatósága (9.§ (7) bek.) különösen aggályos**, mivel az újraválasztás lehetősége eleve felveti, hogy megbízatása során mindvégig politikai támogatottságának megőrzését fogja szem előtt tartani.

A Hivatal elnökének helyettesítése esetén (Javaslat 8.§ (5) bekezdés) nem világos, hogy a főtitkár és a közérdekvédelmi igazgató milyen felosztás szerint helyettesítenek. Hatáskörök szerint vagy helyettesítési sorrend alapján elsősorban a főtitkár, ha ő ennek nem tud eleget tenni (nincs betöltve a poszt), akkor pedig a közérdekvédelmi igazgató. A szöveg jelenlegi formájában diszfunkcionális helyzeteket teremthet. A TI inkább az utóbbi megoldást javasolja. Ha azonban a hatáskörök szerinti megosztást akarja érvényesíteni a jogalkotó, akkor a munkáltatói jogok gyakorlásánál korlátozások szükségesek: a főtitkár helyettesítési idő alatt nem gyakorolhatja munkáltatói jogait az ugyancsak az elnököt helyettesítő közérdekvédelmi igazgatóval szemben. A 9.§ (4) bekezdés alapján, ha idő előtt szűnik meg az elnök mandátuma, akkor csak a megbízatás megszűnésétől számított harminc napon belül kell új jelöltet jelölni. Holott gyakran előfordul a nem azonnali hatállyal történő lemondás is, ami így lehetővé teszi az elnök nélküli nem kívánt helyzet elkerülését. Olyan irányba érdemes a szakaszt módosítani, hogy az arra jogosultak a mandátum jövőbeli megszűnésének tudomásukra jutásától tudjanak jelöltet állítani. Ugyanezen bekezdés utolsó mondatának elvetését határozottan javasoljuk. Ha egy jelöltet az Országgyűlés leszavaz, akkor nem világos az újrjelölés legitimitása. Ha az újrjelölést el is fogadják, akkor viszont a bizottsági meghallgatás hiánya indokolhatatlan, hiszen gyakorlatilag új jelöltreől van szó.

További bizonytalanságot jelent, hogy a Hivatal elnökét a miniszterelnök és a köztársasági elnök együttes javaslatára az Országgyűlés felmentheti, ha „a Hivatal elnöke olyan magatartást tanúsított, amely a Hivatal rendeltetésszerű működését akadályozta” (11.§ (4) b) pont). A Javaslatból nem derül ki, hogy mit jelent „**a rendeltetésszerű működés**”.

Az elnök pozíciójával kapcsolatos probléma, hogy a 8.§ (1) bekezdés j) pontja szerint „ellátja a Közbeszerzések Tanácsa elnöki feladatait”, azonban a 35.§ (1) bek. alapján „a Hivatal a Közbeszerzések Tanácsa mint autonóm államigazgatási szerv általános jogutódja” és a 36.§ (2) bek. szerint „e törvény hatálybalépése nem érinti a Közbeszerzések Tanácsa tagjainak e törvény

hatálybalépésekor meglévő megbízatását". Ebből következően **nem világos, hogy az új Hivatal felállásakor pontosan milyen eljárásban, kit jelölhetnek elnöknek.**

A közérdekvédelmi igazgató

A közérdekvédelmi vizsgálók, azaz a korrupciós ügyek feltárásában közvetlenül résztvevő köztisztviselők munkáltatójának (15.§ (1) bek. b) pont) fentiekben vázolt függőségét az is erősíti, hogy a Hivatal elnökéhez hasonlóan megbízatása alól abban az esetben is felmenthető, ha „olyan magatartást tanúsított, amely a Hivatal rendeltetésszerű működését akadályozta”. (A 16.§ (3) bekezdés a) pontjában szerkesztési hiba van.)

A főtitkár

A 18.§ (4) bekezdése nem felel meg a normavilágosság követelményének és a hatályos munkajogi szabályoknak is nehezen feleltethető meg.

A Hivatal foglalkoztatottjaira vonatkozó közös szabályok

A 19.§ (4) bekezdése **elégtelenül szabályozza a titoktartási kötelezettségeket és személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokat egyáltalán nem tartalmaz.** A T/11026. számú törvényjavaslat 10.§-a számos titoktípust említ, melyhez hozzáférést biztosít a Hivatal foglalkoztatottjainak, ezek közül csupán kettőt említ a Javaslat, és azt elmulasztja, hogy meghatározza, milyen feltételek mellett adhatja át ezeket a titkokat más szervnek, amennyiben a Hivatal a hatáskörrel rendelkező illetékes szervnél eljárást kezdeményez.

A T/11026. számú törvényjavaslat szintén kiemelten fontos szempontnak tekinti a bejelentő személyére vonatkozó adatok védelmét 8.§ (2) és 20.§ (4). A Javaslat azonban nem rendelkezik arról, hogy a Hivatal foglalkoztatottjai közül pontosan kik, milyen célból, milyen adatokhoz, milyen eljárási szabályok szerint férhetnek hozzá és kezelhetik bármilyen módon, illetve biztosíthatnak hozzáférést más személyek részére.

Az összeférhetlenségi szabályok közül nehézséget okoz a 20.§ (1) bek. f) és g) pontjának értelmezése. Az f) pontnál furcsa, hogy a pártok vezetői és alkalmazottai összeférhetetlenek, ám egyéb tisztségviselői nem, míg a g) pont esetében nem derül ki, hogy mely időszak vagy időpont vonatkozásában nem tölthetett be az illető ilyen pozíciót. Nem világos az sem, hogy a kamarai tisztségviselő milyen logika alapján került ebbe a felsorolásba és más köztestületi önkormányzatok tisztségviselői miért nem kerültek ide.

A 21.§ (2) bekezdése az összeférhetlenség kimondására nem tartalmaz határidőt.

Közérdekvédelmi Tanácsadó Testület (KTT)

A KTT-nek a Javaslatban leírt feladatainak ellátásához felesleges létrehozni a testületet. A felállítandó Hivatalnak a KTT minden lehetséges tagja testületi forma nélkül is tanácsot tud adni, akár „jogalkalmazási gyakorlat alakítására”, akár „a vizsgált ügyek kiválasztásának szempontjaira”, akár személyi kérdésekben. Vizsgálati eljárások irataiba megfelelő jogszabályi környezetben és titoktartási nyilatkozat mellett betekintést lehet engedélyezni és a jelentés írásához sincsen szükség testületi formára. **A KTT létrehozását nem javasoljuk.**

A Közbeszerzések Tanácsát és a Közbeszerzési Döntőbizottságot érintő változásról általában

Azt, hogy a Javaslat a Közbeszerzések Tanácsa (KT) és a Közbeszerzések Döntőbizottsága (KDB) közti - elvben hierarchikus - viszonyt megszünteti, jó iránynak tartjuk, mivel a közbeszerzési rendszert javító tanácsadó feladatokat és a jogorvoslati funkciót elválasztja. Ugyanakkor a hatás-, és feladatkörök szinte teljesen ugyanazok, mint a hatályos törvény szerint, így a közbeszerzési intézmények javulása nem várható a Javaslattól. A közbeszerzési intézmények egészen más funkciót látnak el, mint a közérdekvédelmi hivatal, így a közbeszerzési intézmények közérdekvédelmi hivatallal való egységesítése szakmailag nem koherens. A közbeszerzési intézmények finanszírozási rendszerét a Javaslat fenntartja a mai rossz, kontraproduktív formájában: bevételeik nagy része továbbra is a hirdetmény-ellenőrzésből és a bírságokból áll. Ez egyrészt nem teszi egyértelművé, hogy – ma a

Tanács, holnap a Hivatal – az intézmények fenntartását egészében az adófizetők fedezik, mivel a fent említett két forrás legnagyobb része a közpénzből működő ajánlatkérőktől származik. Másrészt ez a hipokrita rendszer szakmailag ártalmas: az eljárási cselekményekhez kötött költségvetési forrás rossz ösztönző mind a Tanácsnak, mind az ajánlatkérőknek, ez nem a jobb szakmai teljesítményt, hanem a fenntartási költségeket biztosító eljárási bevételeket ösztönzi. Hiányoljuk a Javaslatból ezen intézmények funkcióinak, finanszírozásának és hatásának átgondolását.

6. §

A (2) bekezdés c) pontja értelmében a Hivatal veszi át a kötelező hirdetmény-ellenőrzés feladatát. **E jogszabályi, formai kritériumokat vizsgáló kontroll helyett hasznosabb lenne egy célszerűségi, ésszerűségi, gazdaságossági szempontokat is számon kérő kontroll.** Ehhez nagy valószínűséggel át kellene alakítani ezt a feladatkört, beleértve annak finanszírozását is. A kötelező hirdetmény-ellenőrzés ma fennálló formai kontrollját a tartalmi felé szükséges elmozdítani.

A (2) bekezdés e) pontja megismétli a most hatályos szabályt a KDB döntéseinek nyilvánosságáról. Ennek a nyilvánosságot biztosító szabálynak a kiteljesítése, pontosítása plusz garanciát jelentene az ajánlatkérők és az ajánlattevők részére. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény Negyedik Része (16-20. §§) rendezi jogrendszerünkben a legteljesebben a bírósági határozatok nyilvánosságának kérdését. E szabályok átvétele a Kbt.-be plusz garanciát jelenthetne a jövőben, azzal az eltéréssel, hogy sem az ajánlatkérők adatait, sem a cégnyilvántartásban is szereplő személyes adatokat nem kellene anonimizálni, mivel azok amúgy is nyilvánosak.

A (2) bekezdés m) pontja átveszi a korábbi éves országgyűlési jelentésre vonatkozó szabályt. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján kijelenthető, hogy a jelentés mai formájában egy nem működő parlamenti ellenőrzési eszköz. Ezen a törvény szövegének módosítása csak kis mértékben segít. Érdemes lenne megfontolni, hogy az éves jelentésben térjen ki az általa tett jogszabály-alkotási, módosító javaslatokra, vagy a tudtára jutott utólagos szerződésmódosítások számát, indokaikból levont következtetést.

A (3) bekezdés g) pontja szerint a Hivatal figyelemmel követi a megkötött szerződések módosítását és a teljesítést. Ennek a szakasznak csak akkor van értelme, ha valamilyen kontroll mechanizmust is eredményezhet: például tájékoztatást kérhet a módosításról, a teljesítés elmaradásáról, vagy nyilvántartást vezet honlapján azon közbeszerzésekről, ahol a szerződés módosul, annak indokairól stb. Önmagában ennek a deklaratív szakasznak a fenntartását nem tartjuk indokolhatónak.

A (4) bekezdése tájékoztatási jogot ad a Hivatal elnökének és a közbeszerzési biztosoknak az érintett szervekkel szemben. Az azonban nem világos, hogy a tájékoztatás elmaradása esetén mi történik, van-e valamilyen korrekciós eljárás. E szabály önmagában nem alkalmazható. Továbbá az sem egyértelműen értelmezhető, hogy a kötelezett kör („minden érintett szervezet”) kit takar.

12 -14.§§

Az általános intézményi megállapítások közt leírtakra csak emlékeztetnénk e helyütt: a KDB munkájának értékelése szerves része kell legyen egy ilyen fokú átalakításnak. A jogalkotónak mérlegelnie kell akkor, amikor egy új intézményi struktúrát hoz létre, hogy mi hogyan működött a fennálló intézményekből, mit kell megtartani és mit elvetni. Egy speciális jogorvoslati eljárás természeténél fogva viták tárgyát képezi. A KDB joggyakorlatát is rengeteg szakmai kritika éri; ezek feldolgozását, elemzését nagyon hiányoljuk a Javaslatból.

A 13.§(4) bekezdése a KDB elnökének idő előtti mandátum megszűnése esetén az új jelölt állítását ugyanúgy rendezi, mint a Hivatalét, ami lehetővé teszi az elnöki jogkör be nem töltését. Ennek elkerülése ugyanolyan módon biztosítható, ahogyan a Hivatal elnöke vonatkozásában, azt a 9.§(4) bekezdéséhez fűzött véleményünkben jeleztük.

24-29.§§

A Közbeszerzések Tanácsára vonatkozó szabályok gyakorlatilag nem változnak a hatályos Kbt.-hez képest. A Javaslat csak egy-két ponton nyúl hozzá a Tanácshoz. Már korábban is említettük, hogy **jó döntés a közbeszerzési tanácsadási, a jogorvoslati és a közszolgáltatási (hirdetmény-ellenőrzés) funkciók szétválasztása – ám ez önmagában kevés.**

A tagok jelölésének rendszere eddig sem tudta betölteni a neki szánt funkciót, így nem látjuk értelmét egy nem működő jelölési rendszer továbbvitelének. Ha a jogalkotó komolyan gondolja, hogy a heterogén területeket egy Hivatal alá szeretné szervezni, akkor át kell tekintenie, hogy érdemes-e egy eddig sem jól működő szervezetet a meglévő formájában fenntartania. **A tagok száma indokolatlanul nagy, személyükben nem elég függetlenek. Egy jóval kisebb testületre, ám tagjai függetlenségét több oldalról védő szabályrendszerre lenne szükség: újrjelölés kizárása, mandátum hosszabbítása, anyagi függetlenség biztosítása, új jelölési rendszer, valamint a Tanács tagok számára szélesebb, hatékonyabb információszerzési jogosítványok (pl. írásban köteles válaszolni minden közbeszerzési eljárásban résztvevő ajánlatkérő a megkeresésre).**

Ennél lényegesen kisebb súlyú, ám említést érdemlő kérdés a Tanács üléskezési rendszere: a hatályos törvény minden indoklás nélkül évi hat ülést tesz kötelezővé, amit a Javaslat is magáévá tesz (29.§ (1) bekezdés). Ez a szabály értelmetlen, mivel azt sugallja, hogy az ülések száma formai követelmény, aminek a Tanács eleget is tesz.

37-38. §§

Átláthatósági megállapodás (Javaslat: 37.§ (1), (7) bek.; 38.§ (6), (7), (9), (13) bek.)

A legutóbbi Kbt. módosítás csak bevezette és nevesítette az átláthatósági megállapodást, de a szabályozással adós maradt. Támogatjuk, hogy a Kbt. tartalmazza az intézmény alapszabályait, ugyanakkor a részletszabályokat maguknak az átláthatósági megállapodást kötő feleknek kell kikötniük, hiszen maga a megállapodás egy polgári jogi szerződés. **A mostani Javaslat azonban csak három új részletszabályt rögzítene, a többit egy ismeretlen jogszabály lenne hivatott rendezni (38.§ (13) bekezdése a Kormányt hatalmazza fel). E szabályozási koncepció ismerete nélkül csak részleges képet lehet alkotni a javaslat e részéről.**

Az átláthatósági megállapodás szabályainak a Kbt. „Alapelvek” közti szerepeltetését dogmatikailag rossz megoldásnak tartjuk. A törvény „Értelmező rendelkezései” között lenne érdemes definiálni magát az intézményt (különös tekintettel arra, hogy kik minősülnek feleknek és ki az átláthatósági biztos). A TI javaslata szerint az átláthatósági megállapodás felei az első szakaszban az ajánlatkérő és az átláthatósági biztos, amelyhez a második szakaszban csatlakoznak az ajánlattevők. A részletes szabályok elhelyezésére a Kbt. közös rendelkezéseket tartalmazó III. fejezet látszik a legmegfelelőbbnek.

Az (1) bekezdés első mondata alapján az átláthatósági biztos a jogszabályi-, és a nyilvánossági követelményeknek való megfelelést vizsgálja. Az utóbbi követelmény nem egyértelmű. **Az egész intézmény akkor válhat többletbiztosítékká, ha a „nyilvánosság” követelménye a jogszabályszerűséget meghaladó, célszerűségi-gazdaságossági monitorozást jelenti. Ez irányú tisztázó módosítás szükséges ahhoz, hogy a megállapodás betöltse célját.**

Helyes megoldás, hogy az (1) bekezdés új szövege már egyértelművé teszi: az átláthatósági megállapodás a közbeszerzési eljárás előkészítő szakaszánál kezdődik. Ugyancsak támogatandó, hogy a Javaslat nem független szakértőt, hanem „átláthatósági biztost” kodifikál.

A Javaslat 37.§ (1) bekezdése lehetőséget biztosít az átláthatósági megállapodás kötelezővé tételére jogszabály vagy az ajánlatkérő felhívásában való kikötéssel. A Javaslat indoklásában szervezetünk álláspontjára hivatkozással az előterjesztő kifejti, hogy **csak akkor hatékony a megállapodás, ha minden ajánlattevő részt vesz benne. Ezzel egyetértve sem tudjuk támogatni, hogy a teljes részvétel az önkéntesség alapkövetelményének kárára valósuljon meg,** akár jogszabályi előírás, akár ajánlatkérői kötelezővé tétel által. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a mai normaanyag is tartalmaz kötelező monitoring szabályokat, kiváltképp az uniós források, a svájci- és a norvég alap támogatásával megvalósuló projekteknél, ezért még egy kógens monitoring eljárás kontraproduktív lenne. Az átláthatósági megállapodásnak akkor van értelme, ha az ajánlattevők is érdekeltek benne és önként vállalják a részvételt.

A TI e helyett élne egy javaslattal: az átláthatósági megállapodásban kötelezővé tétel helyett, a jogalkotó a pályázat bírálati szakaszában értékelje az átláthatósági megállapodásban való részvételt.

A Javaslat 37.§ (7) bekezdése az átláthatósági biztosról rendelkezik. Támogatjuk, hogy a Kbt.-ben szabályozzák a biztos alapvető jogosítványait. Ugyanakkor hiányossága a bekezdésnek, hogy nem kötelezi az ajánlatkérőt és az ajánlattevő(ke)t, hogy a kötelezettségnek eleget tegyenek. Egyértelművé kell tenni, hogy az ajánlattevő és -kérő minden tájékoztatási kérést köteles megválaszolni írásban, ezt nem akadályozhatja az üzleti titokra hivatkozás, ugyanakkor a biztost titoktartási kötelezettség terheli

az eljárással nem kapcsolatos információk tekintetében. Az átláthatósági biztosra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokkal egyetértünk.

A Javaslat további részeiben is vannak a Kbt. különböző részeit módosító, az átláthatósági megállapodásra vonatkozó normaszövegek. A 38.§ (9) bekezdése támogatandó, hiszen a biztos így indíthat hivatalból eljárást a KDB-nél. A megfogalmazás azonban nem világos, hiszen eddig a javaslatban nem „szakértő” hanem „biztos” szerepelt – helyesen.

A Kbt. jelenlegi átláthatósági megállapodásra vonatkozó szabályainak (Kbt. 55. § (2) és a 102.§ (6) bek.) hatályon kívül helyezésével egyetértünk (38.§ (6) bek.).

Hivatalos közbeszerzési tanácsadóra vonatkozó új szabályok (Javaslat: 37.§ (2), (3),(4), (5) bek. ; 38.§ (5) bek.)

Új rendelkezés (37.§ (3), (4) bekezdés), miszerint a hivatalos közbeszerzési tanácsadó már nem csak a közbeszerzési szakértelmet biztosítja az eljárásban, de a jogszabályok és a Kbt. alapelveinek betartatását is. Így a tanácsadó tevékenysége során immáron be tud tölteni egy bizonyos fokú törvényességi ellenőr szerepet azáltal, hogy kötelezően jelentenie kell a Hivatalnak a máshogy el nem hárítható jogszabály-, és alapelvsértő eseteket (37.§ (4) bek.). A TI megfontolásra ajánlja, hogy tegyék egyértelművé a „másként el nem háríthatóság” eseteit, ami után a Hivatalhoz fordulás kötelező a hivatalos közbeszerzési tanácsadónak. Jogilag nehezen megfogható, hogy mi másként el nem hárítható; számos értelmezési nehézséget okozna így a Kbt., és olykor kiszolgáltatott helyzetbe hozhatja a tanácsadót.

Nem rendezi a törvény azt a helyzetet, hogy mi történik a bejelentési kötelezettségét megszegő tanácsadóval. Márpedig valamilyen szankciós mechanizmust tanácsos intézményesíteni, ha a Kbt. ilyen irányú, garanciális módosítását komolyan kívánja venni a jogalkotó. További lényeges kérdés, hogy a Hivatal elnökének értesítése után mit köteles tenni a Hivatal elnöke? A Javaslat további része alapján az elnöknek nincs olyan jogköre, amely őt valamilyen eljárás lefolytatására feljogosítaná vagy kötelezné. Azt javasoljuk, hogy ne a Hivatal elnöke járjon el ez ügyben, hanem maga a Hivatal, aki pedig köteles legyen valamilyen eljárást lefolytatni. Erre a Javaslat mostani állapotában nincs feladat-, és hatásköre a Hivatalnak. A Javaslat jelenleg eljárást nem tartalmaz, így az nem alkalmazható.

Mindazonáltal, ha a törvény ilyen garanciális szerepet szán a tanácsadóknak, akkor biztosítani kell, hogy a jogszabály-, és alapelvsérelem jelzésében ne befolyásolja őket az ajánlatkérőhöz fűződő munkajogi viszonya. Ezért a Javaslat 37.§ (6) bekezdése problémát vet fel: ha hivatalos közbeszerzési tevékenységet végezhet munkáltatójánál egy személy, akkor ő ilyen garanciális tevékenységet nem tud ellátni. A Javaslat adós maradt egy korábbi félreértés tisztázásával: a most hatályos és a Javaslat alapján módosuló Kbt. sem ad mankót a független és a nem független (?) hivatalos közbeszerzési tanácsadó közötti különbség meghatározásához. A tanácsadók névjegyzékében nincs köztük különbség, de a törvényszövegből más következne. A Javaslat változtatásai alapján véleményünk szerint csakis független hivatalos közbeszerzési tanácsadó tudja a Kbt. által rájuk rótt feladatot ellátni.

A Kbt.-re vonatkozó egyéb módosítások (Javaslat: 38.§ (1) bek.)

A kötelező ajánlattevői (alvállalkozói) kizáró okok módosítása terén (38.§ (1) bek.) a módosítás mindössze pontosítja, hogy kik záródnak ki automatikusan a büntetőjogi felelősségre vonásuk okán. A jogalkalmazás számára egyértelműbb helyzet teremtése pártolandó, ugyanakkor a kizáró okok terén más irányú változtatásokat látunk szükségesnek. Az átláthatósági megállapodás intézményének hatékonnyá tétele szükségessé teszi, hogy a megállapodás megsértőit határozott időre (például 5 évre) ki lehessen zárni a közbeszerzések köréből. Ma erre nincs lehetősége a törvény szerint. **Több külföldi jogban – például Németországban („a megbízhatóság hiánya”) – ismertek rugalmasabb kizárási okok, melyek lehetővé teszik az átláthatósági megállapodás hatékonnyá tételét. A jogalkotónak azonban figyelembe kell vennie, hogy ez esetben kell valamilyen nyilvántartást is vezetnie a kizárás ellenőrizhetősége érdekében.**

A Transparency International Magyarország véleménye a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló T/11026. számú törvényjavaslatról (továbbiakban: Javaslat)

1.§

A (2) bekezdés helyesen vonja „a közigazgatási szerv vagy közigazgatási hatósági hatáskör gyakorlására jogszabály alapján jogosult hatóság eljárását” a törvény tárgyi hatálya alá, azonban az a) és a c) pontokban meghatározott tárgykörök **nem fedik le a közpénzekkel, köztalánnyal való gazdálkodás teljes spektrumát, noha ez szükséges lenne a preambulumban**

meghatározott célok elérése érdekében. A törvény hatályának szélesítését javasoljuk úgy, hogy a Polgári Törvénykönyv 81.§ (3) összhangban az üzleti titkok körébe nem tartozó, közpénzekkel és közvagyonnal való rendelkezés valamennyi esetére terjedjen ki.

A c) pont kapcsán, illetve a b) és c) pont összefüggésében nem egyértelmű, hogy a közbeszerzési eljárás meg nem indítására is kiterjed-e a törvény hatálya, így ezt pontosítani szükséges.

2.§

Az (1) bekezdésnél szükséges lenne pontosítani, hogy az előnyszerzésnek meddig kell megvalósulnia ahhoz, hogy e meghatározás hatálya alá essen vagy pedig elegendő-e, ha ennek a lehetősége felmerül. A 14.§-ában a közérdekvédelmi bírság vonatkozásában már elért, illetve elérni kívánt előnyről van szó, ezt kellene összhangba hozni a 2.§ (1) bekezdésével, azaz egyértelművé tenni, hogy a még el nem ért előny, illetve be nem következett hátrány (kár) esetében azok megvalósulásának mekkora valószínűségét várja el a törvényhozó e § alkalmazásához.

Helyes megoldása a Javaslatnak, hogy a (2) bekezdés felöleli azokat az eseteket is, amikor „az előny élvezője valamely jogszabályból vagy szerződésből eredő kötelezettség, vagy az ésszerű gazdálkodás szabályai szerint szükséges ráfordítás alól mentesül”, mivel ez nem csak a korrupciós esetek, hanem pl. a környezetvédelmi, munkavédelmi vagy éppen közegészségügyi szabályok megsértésének feltárását is elősegíti.

A (3) bekezdés kapcsán fontos lenne tisztázni, hogy az alkalmazható-e egy szerv jogalkotási vagy jogszabályi szintet el nem érő normaalkotási kötelezettségének elmulasztására, és ha igen, akkor ez az eljárás milyen viszonyban áll az Alkotmánybíróság és az ügyészség hatásköreivel.

4.§

Nem világos, hogy a Javaslat miért csak az ország egész területére kiterjedő illetékességgel jár el, holott elképzelhetők olyan esetek, amelyek a 2.§ (1) bekezdése hatálya alá esnek, de köztisztviselők az ország határain túl valósítanak meg. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott - **a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló – Egyezmény** kihirdetéséről szóló 2000. évi XXXVII. törvény 2.§ 4. cikkének megvalósításához szélesebb körre kellene kiterjeszteni a Javaslat hatályát.

5.§

Nem szerencsés a (3) bekezdésben alkalmazott „**közlemény**” kifejezés, mivel a közlemény egy bizonyos sajtóműfajt jelent és a nyilvánosságban ezen kívül számos egyéb formában jelennek meg a Hivatal munkájához szükséges információk. A (3) bekezdés kapcsán indokolatlan, hogy csak az Állami Számvevőszék jelentéseit kísérmé figyelemmel a Hivatal, mikor számos más szervnek a munkája releváns e törvény céljainak megvalósításához, így pl. a KEHI jelentései, az ügyészség törvényességi felügyeleti tevékenysége vagy éppen az Európai Unióból származó források felhasználásának tapasztalatai. E bekezdés miatt bizonytalan, hogy a Hivatal a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodás, valamint a hatósági jogkörök gyakorlásának mely területeire fog koncentrálni, amennyiben nem egy bejelentés nyomán, hanem saját észlelése alapján indítja meg eljárását.

Mivel az 5.§ (4) bekezdése egy erős diszkrecionális jogkört biztosít a Hivatalnak, illetve elnökének az eljárás megindítása tekintetében szükséges lenne, hogy azt a Javaslat megfelelően ellensúlyozza. (Lásd 8.§)

A 5.§ (6) bekezdése elmulasztja előírni, hogy a nyilvánvalóan alaptalan bejelentésekről statisztikát kell készíteni, a bejelentések e körbe sorolásának gyakorlatát rendszeresen és nyilvánosan értékelni kell. A (6) bekezdés valamennyi pontja vonatkozásában **a bejelentőnek jogorvoslathoz való jogát biztosítani kellene, annak elkerülésére, hogy a diszkrecionális jogkörét nem megfelelően alkalmazó Hivatalt vizsgálati eljárás lefolytatására lehessen kényszeríteni.**

A (8) bekezdés akkor végrehajtható, hogy ha a bejelentő ismert, de legalábbis valamilyen formában kapcsolat létesíthető vele.

E §-nak kellene tartalmaznia a 30.§-ban szereplő a Tpv. új 79/B.§ (2) bekezdésében szereplőhöz hasonló tájékoztatást mely szerint figyelmeztetni kell a bejelentőt arra, hogy a törvény tanúként való meghallgatását is lehetővé teszi, valamint §-nak kellene előírnia, hogy személyazonosító adatok zárt kezelésének lehetőségére is figyelmeztetik a bejelentőt.

6.§

Az (1) bekezdésben nehezen értelmezhető az „eljárásban” kifejezés, pontosabb lenne az „eljárás kapcsán”.

A (2) bekezdés vonatkozásában **fontos lenne tisztázni, hogy pl. a munkavédelem, nemzetbiztonság, környezetvédelem területén hatályos (közérdekű) bejelentési mechanizmusokkal e törvény rendelkezései milyen viszonyban állnak.**

A (3) bekezdés nem szabályozza, hogy mi a Hivatal feladata, ha valaki a tisztességes eljárás követelményét megsérti, ám az bűncselekmény gyanúját nem veti fel és a személynek nincs felettes szerve.

A (8) bekezdés nem biztosítja, hogy amennyiben a Hivatal más szervnél kezdeményez eljárást, mert a kérdéses magatartás annak hatáskörébe tartozik, úgy az utóbbi szerv köteles a bejelentőt az eljárása eredményéről is tájékoztatni, holott ez egy alapvető feltétel ahhoz, hogy a bejelentők lássák értelmét a bejelentésnek.

8.§ és 13.§

A 8.§ az ügyfelet és a bejelentőt megkülönbözteti és ezzel rendkívül behatárolja a bejelentő jogait a Hivatal eljárása során, így **a bejelentő ugyan kap tájékoztatás, ám nem rendelkezik azokkal a jogokkal, amely lehetővé tenné számára, hogy az általa bejelentett ügyet érdemben végigkövesse és amennyiben nem ért egyet a Hivatal határozataival, azok ellen jogorvoslattal élhessen.**

9.§

A Javaslat e §-ban már használja, de nem határozza meg a „vizsgáló” fogalmát és a T/11025. számú törvényjavaslatra sem utal, amely a „közérdekvédelmi vizsgáló” státusát rendezi.

10.§

A §-ból (1) bekezdésből kimaradt az adatszolgáltatás kapcsán, hogy jogi személyek magántitoknak minősülő adatát is megismerheti az e törvényben szabályozott vizsgálati eljárásában. E kategóriába tartozhat pl. társadalmi szervezetek olyan magántitka, amely üzleti titoknak nem minősül.

A (4) bekezdésben szerkesztési hiba van.

Az „eljárás szempontjából jelentős védett adat” fogalma nem felel meg a normavilágosság követelményének a (8) bekezdésben.

16.§

A Javaslat a bejelentő számára nem csak a vizsgálat lefolytatásával kapcsolatban nem biztosít jogorvoslatot, de a bejelentő díjazásánál is hiányzik ez a lehetőség. A bejelentő értesül arról, hogy a Hivatal bírságot szabott ki, arról is tudomása van, hogy nem részesülhet díjban a (2) bekezdés és (3) bekezdés b) pontja alapján, de a (3) bekezdés a) pontjában foglalt tényről – „a Hivatal a bejelentés időpontja előtt a bejelentésben közölt információval már rendelkezett” – biztos tudomása nem lehet és azt vitatni sem tudja.

Az (5) bekezdés nem tartalmaz határidőt, így bizonytalan helyzetet eredményez, hogy a Hivatal - bármikor is merültek fel a (2) és (3) bekezdésben foglalt okok - a díjat visszafizettetheti.

A 30.§ a Tpv. módosításáról rendelkezik és rögzíti, hogy „a díj több személy részére való kifizetésének nincs helye, ha a rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy az érintett bizonyítékok egy forrásból származnak, és megosztásukra csak a díj többszörözése érdekében került sor. Ilyen esetben

egyszeri jutalmat kell a jogosultak között egyenlő arányban felosztani”. Ezt a rendelkezést a közölt információk tekintetében e §-ban is alkalmazni lehetne.

18.§

A Javaslat a Hivatal részére feladatként írja elő, hogy a Kormány részére készítsen középtávú, legalább ötéves ciklusokra tervezett korrupcióellenes stratégiára javaslatot. Ezzel szemben mi **azt tartanánk helyesnek, hogy az Országgyűlés számára készüljenek ilyen javaslatok, jelezve, hogy a korrupció nem kormányzati ciklusokhoz köthető probléma és a Kormányon túl a Magyar Köztársaság más szerveinek is vannak feladatai e téren, ahogyan az a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) OGY határozat esetében is történt.**

19.§

A §-ban egyértelművé kellene tenni, hogy a Hivatal a vizsgálatával összefüggő tapasztalatait tartalmazó ajánlások nyilvánosak, azokat a Hivatal honlapján közzé teszi és azokban egyedül a meg nem ismerhető adatokat (államtitok, szolgálati titok, stb.) teszi felismerhetetlenné.

20.§

A Javaslat 1.§ (3) bekezdés a) pontjában ugyan igen tágan értelmezi a foglalkoztatási jogviszonyt, azonban a körön kívülre nem lép. A 20.§ csak e körbe tartozó személyeknek nyújt védelmet. Az 1.§ (2) és a 2.§ (1) bekezdések által meghatározott a tisztességes eljárás követelményeit sértő cselekményekről munkavállalókon kívül számos más státuszú személynek lehet tudomása és bejelentésük esetén munkavállalókat fenyegető retorziókhöz hasonló súlyú megtorlásokkal kell számolniuk. **Szükségesnek tartjuk a Javaslat hatályát kiterjeszteni azokra a személyekre is, akiket nem foglalkoztatási jogviszonyukban érne hátrány és a büntetőjogi szankciók sem védenek megfelelően.** Ebbe a körbe tartoznak a Polgári Törvénykönyv 685.§ b) pontja szerinti közeli hozzátartozók és hozzátartozók és szintén ebbe a körbe tartozhatnak szerződéses partnerek, gyakornokok, önkéntesek, volt munkavállalók, álláskeresők, stb.

A § (4) bekezdése előírja a bejelentő személyes adatainak zárt kezelését, azonban azt „a szerv” kezeli és a szerv fogalma igen bizonytalan e § alapján. Nem tudni, hogy egy személy jelenti a szervet, vagy akár személyek egy csoportja is lehet szerv. Ez utóbbi esetben **a bejelentést kivizsgáló személyen kívül teljesen indokolatlan bárki másnak hozzáférést engedni a bejelentő személyes adataihoz.**

21.§

Fontos és pozitív rendelkezése a §-nak, amely lehetővé teszi, hogy a bejelentő közvetlenül a munkáltatótól független szervhez forduljon.

A (3) bekezdés és a 6.§ (2) bekezdése átfedést mutat, azok viszonyát tisztázni kellene.

Meghatározó jelentőségű, hogy a bejelentővel szemben a bejelentés tartalma alapján ne csak titoksértés miatt ne lehessen joghátrányt alkalmazni, hanem **rágalmazás ill. becsületsértés miatt se lehessen felelősségre vonni és hasonlóképpen mentesüljön a polgári jogi felelősség alól.**

23.§

E §-ban jelenik meg, hogy „a munkavállaló kérelmére a munkavállaló személyes adatait a Hivatal zártan kezeli”, bár logikailag inkább a Hivatalnál történő bejelentésnél a 21.§-ban lenne a helye. A 20.§ kapcsán megfogalmazott véleményünket ezen a helyen megismételjük: **a bejelentést kivizsgáló személyen kívül teljesen indokolatlan bárki másnak hozzáférést engedni a bejelentő személyes adataihoz.** A Hivatal általi zárt adatkezelés eljárási rendjének részleteit pedig jogszabályban lenne szükséges szabályozni.

Két összefüggő kérdést nem tisztáz a Javaslat:

Egyrészt milyen módon hozhatja nyilvánosságra a bejelentő a bejelentése tartalmát, kap-e védelmet, ha közvetlenül a médiához fordul, illetve fordulhat-e a médiához egyáltalán, ha megalapozottan gyanít

a bejelentő tisztességes eljárás követelményét sértő magatartást és jó oka van, hogy a Hivatalnál ne álljon meg, hanem a szélesebb nyilvánosság elé vigye az ügyet.

Másrészt – tekintettel a T/11025. számú törvényjavaslat alapján felállítandó Hivatal szervezeti problémáira, melyet a törvényjavaslat kapcsán adott véleményünkben fejtünk ki – a közérdekvédelmi vizsgálók hol és hogyan tehetnek a Hivatallal kapcsolatban a tisztességes eljárás követelményét sértő magatartásról bejelentést? Erre még a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjainak is van lehetősége, ha a szolgálatok jogellenes működését észlelik.

**A Transparency International Magyarország véleménye a közzféra alapvető etikai követelményeiről szóló H/11027. számú országgyűlési határozati javaslatról
(továbbiakban: Javaslat)**

A közzféra etikai szabályozásának kidolgozásának fontosságával és szükségességével a Transparency International Magyarország egyetért. A kormány helyesen ismeri fel, hogy az etikai szabályok kidolgozásakor egyszerre kell érvényesülnie az egységesség elvének, illetve a helyi viszonyokra való alkalmazhatóságnak.

A javasolt országgyűlési határozat hiányossága, hogy nem ad iránymutatást arra nézve, mely közintézmények esnek azonos szabályozás alá, illetve mikorra kell ezen egységes szabályozásnak elkészülnie. Ennek hiányában nem lehetséges a Javaslat 3. pontjában foglaltak megvalósulásának ellenőrzése és értékelése.

A Transparency International Magyarország javasolja a Javaslat fentiek szerinti pontosítását. A különböző közintézmények etikai kódexek kidolgozásával kapcsolatos feladatainak pontos meghatározása nélkül fennáll annak a veszélye, hogy újabb tizenöt év teljen el anélkül, hogy az egyes szektorok egységes etikai szabályozással rendelkezzenek.

Megfontolásra javasoljuk továbbá – az üzleti szférában található vállalatirányítási mechanizmusok (SOX, BÉT ajánlások) mintájára – az etikai kódexek kiterjesztését az állami tulajdonú vállalatokra is.