



A FORGÓAJTÓ JELENSÉG MAGYARORSZÁGON

A FORGÓAJTÓ JELENSÉG MAGYARORSZÁGON

Szerzők:

Burai Petra – Transparency International Magyarország

Földes Ádám – Transparency International Magyarország

Tausz Péter – Transparency International Magyarország

A kutatásban közreműködtek:

Dietz-Blaskó Judit és Bozsó Ildikó

Felelősségi nyilatkozat

A bírálók észrevételei a tanulmányban nem teljes körűen jelennek meg, ezért a tanulmányban kifejtett vélemények a Transparency International Magyarország álláspontját tükrözik. A jelentésben felhasznált anyagok keltezésének időpontja 2012. A tanulmányban megjelent adatok és állítások hitelességét a lehető legszélesebb körben ellenőriztük. A Transparency International azonban nem vállal felelősséget a jelentésben található információk egyéb célra vagy más kontextusban való felhasználásáért.

ISBN 978-963-08-4037-8

A KUTATÁS TÁMOGATÓJA:



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



© 2012 Transparency International Magyarország

Falk Miksa u. 30. IV/2

1055 Budapest

Magyarország

<http://www.transparency.hu>



BEVEZETŐ

Teljesen természetes jelenség minden nyitott társadalomban, hogy a közszeaktor és a versenyszféra között átjárás van. Ennek a mozgásnak egyéni, szervezeti és társadalmi szinten is vannak előnyei és természetesen vannak kockázatai is. A nyilvánosság gyakran szembesül a forgóajtó mozgása kapcsán összeférhetetlen helyzetekkel, vagy éppen korrupciós jelenségekkel. Akik maguk léptek át egyik szektorból a másikba, vagy közelről ismernek olyanokat, akik átmentek a forgóajtón, tovább tudják árnyalni a képet és rámutatnak arra, hogy mik azok az előnyök, hasznok melyet mindenfajta visszaélés nélkül is nyújt ez a mozgás. A 2012-ben megjelent Nemzeti Integritás Tanulmány rámutatott, hogy a hiányzó vagy nem működő forgóajtó-szabályozás kiemelten gyenge pontját jelenti a magyar anti-korrupciós rendszernek.¹ Tanulmányunk alaposan körüljárja ezt a témát és a jelenség minden oldalával megismerteti az olvasót, de korrupcióellenes szervezetként természetesen leginkább a forgóajtó jelenséggel kapcsolatos korrupcióval és annak megelőzésével foglalkozunk a következőkben.

Jelen kutatásunkhoz a hazai és a nemzetközi joganyagot, beleértve a hazai bíróságok gyakorlatát is, egyes külföldi jogi szabályozásokat, valamint a kapcsolódó jogi irodalmat tekintettük át. Minisztériumoktól, központi kormányhivataloktól, autonóm közigazgatási szervektől, összesen 29 intézménytől igényeltünk közérdekű adatot, melyek közül 24 válaszolt megkeresésünkre. A privát és a közszeaktor legkülönbözőbb területein és szintjein tapasztalatot szerzett 15 személlyel készítettünk egy-másfél órás interjúkat 2012 márciusában és áprilisában.² A kutatást 2012. április 19-én zártuk le.

1 Burai Petra – Hack Péter (szerk.), Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 – Nemzeti Integritás Tanulmány, Transparency International. http://www.transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf

2 Interjúalanyaink közül a Gazdasági Versenyhivatal jelenlegi főtítkára és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium főosztályvezetője névvel szerepelnek, a többi interjúalanyunk pedig az anonimitást választotta. Az utóbbiak között olyan személyeket találunk, akik életük valamely szakaszában állami vállalati felsővezetőként, magáncég felsővezetőjeként, személyzeti tanácsadóként, ügyvédként, államtitkárként, központi közigazgatásban dolgozó jogi referensként, központi közigazgatásban középvezetőként, önkormányzati jogászként, újságíróként dolgozik vagy dolgozott. Interjúalanyaink többek között az energia, a pénzügyi és a telekommunikációs szektorokban is tapasztalattal rendelkeztek. Az egyes idézeteknél az anonim interjúalanyok foglalkozását ott jelöljük meg, ahol az idézet tartalma miatt jelentőséggel bírhat.

1. MIK AZ OKAI A FORGÓAJTÓ JELENSÉGNEK MAGYARORSZÁGON?

„Egy ambiciózusabb vezető a magyar versenyszférában nem tud kiteljesedni, a kilencvenes évek elejét jellemző jelentős gazdasági változások (új vállalatok megjelenése, egyesülése, privatizáció, külföldi befektetők megjelenése, stb.) után mára már kevesebb kihívást jelent a piaci szféra, nincs igazán mozgás és verseny a jobb helyekért, míg az állami szektorban továbbra is számos érdekes feladat akad. Azonban nem azért áramlanak a magánból a közszférába, mert az utóbbi jó lenne, hanem azért, mert a magánpiac nincs rendben.” – mondta el egy a magánpiacon és állami vállalati körben is felsővezetőként tapasztalatot szerzett interjúalanyunk. Az állami szektorban érdekes feladatok adódnak, és sokak esetében fontos lélektani tényező lehet az is, hogy a szemük előtt lebeg; a köz szolgálatában majd beírják a nevüket a történelemkönyvekbe. Mások esetében szempont lehet, hogy a magánszektoron belül összegyűjtött anyagi tőkéjüket politikai tőkére akarják váltani, amely ahhoz segíti őket hozzá, hogy később magánérdekeltségeiknek piacot szerezzenek vagy az állami szektort ugródeszkának használják egyéni karrierjükben.

A másik irányba való mozgásnál motiváció lehet, hogy a magánszektorban egyrészt többet lehet keresni, másrészt kiszámíthatóbb, nem változik akár hetente az elvárásrendszer, ami jobb munkafeltételeket jelent. A Gazdasági Versenyhivatal esetében „igen nagy verseny van a pályakezdők között azért, hogy a GVH-ban kapjanak állást, mert olyan tudást és tapasztalatokat tudnak szerezni, amely a magánszektorban jól hasznosítható, és 7-8 év után számos vizsgáló tovább is lép”.³ Azonban, ahogy egyik volt kormányzati vezető tisztviselő interjúalanyunk megfogalmazta: „középvezetőtől felfelé nem karrier modell van, és ha valakit a közigazgatásból kitesznek, ugyan mi más maradna, mint a magánszektor”.

A közszférában szervezeti szinten előny lehet, ha újfajta megközelítést hoz a munkavállaló a magánszférából, és minél magasabb pozícióba kerül, annál nagyobb a hatása, feltéve, hogy érti a közszeaktor működését, és képes a versenyszférából hozott megközelítését meghonosítani. „Ha a közigazgatás jól átgondoltan, rendszerszinten kezelné, akkor külső tudást tudna mozgósítani a bejövők kapcsolati hálóin keresztül. A szervezeten belül meglévő tudásszint mellett igény lehet külső tudásra is valamely speciális területen és a két szektor közötti mozgás adna arra lehetőséget, hogy ingyenes szakértelmet kívülről bevonjanak”.⁴ Ám ez csak elvben ilyen egyszerű, mert több olyan vélemény is elhangzott, hogy a közigazgatásnak a magánszektorból való beáramlás nem előnyös, mert az onnan jövők 80%-a nem használható közigazgatási feladatokra, mert annyira más szempontok működnek azon a területen. Ha valaki nem szocializálódik bele a közigazgatásba, akkor ritka, hogy sikeres vezető lehet belőle. Gyakran látni olyan karriert, hogy valaki négy évet közigazgatásban tölt el, majd kikerül a piaci világba, aztán visszatér a közigazgatásba, olyanból azonban kevés van, aki át tud állni fejben és hatékony közigazgatási menedzserré válik. ŐA közszeaktor ugyanis nem engedi a saját »munkakultúráját« kikezdeni, maximum mikrokörnyezeti szinten, de ennek az egész szervezet viselkedésére nincs hatása. A problémát az jelenti, hogy mindkét szervezet saját, egy bizonyos szervezeti méret fölötti intézményi logikája nem engedi kikezdeni a kialakult szokásokat.

A közigazgatásból a piaci szektorba átlépőknél pedig a munkáltató oldalán az lehet az előny, hogy „az állami működést jól ismerő emberekkel egyszerűbb az állammal kapcsolatot fenntartani, és ez a tudás nem összemérhető egy ügyvéd vagy egy közbeszerzési szakember ismereteivel, akik a döntési folyamatoknak csak a töredékét ismerhetik. Ez pedig olyan ismeret, ami a kormányzati reformok

3 Tevanné dr. Südi Annamária, Gazdasági Versenyhivatal, főtítkár

4 Horváth Viktor, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Közigazgatás-fejlesztési és Stratégiai tervezési Főosztály vezetője

miatt sem avul el, mert azok nem változtatnak olyan nagyot a rendszeren, a mindennapi rutin pedig csak igazodik a törvényi változásokhoz”- mondta a megkérdézett volt kormányzati vezető tisztviselő. Az igazgatás alacsonyabb szintjén pedig szempont, hogy a közigazgatásban tapasztalatot szerzett dolgozóknak releváns jogi ismeretei vannak és ezt a magánszektorban olcsóbb megfizetni, mint egy jogászt. „Az állami oldalon előny lehetne, hogy a magánszektorból hozott tapasztalattal szakértelmet tud bevonni, kiérlelt és összetett projekteket lehet költséghatékonyan végigvinni, ám a túlhangsúlyozott politikai akarat gúzsba köti a szürkeállományt”. A gazdasági társaságok pedig abból tudnak profitálni, hogy egy annyira erősen szabályozott államban, mint Magyarországon a közigazgatási tapasztalat segít még a magánszektorban való eligazodásban is. Ha „nem lenne ennyire regulált az állam, kevésbé lenne fontos ez a tudás”. A közszektorból magánszektorba való átlépéssel a két szektor között lehetőség van információcserére, az állam közvetlen visszajelzéseket kap a diszfunkcionális működéséről, a magánszektor pedig reménykedhet, hogy megszűnnek a diszfunkciók.

2. KORRUPCIÓS ÉS BIZALMI KOCKÁZATOK

A nyilvánosság és a jogalkotó leggyakrabban olyan összeférhetlenségi helyzetekkel foglalkoznak, amikor egy közhatalmi tisztséget betöltő személy vagy közpénzek felett rendelkező döntéshozó döntéseit valamilyen magánérdek befolyásolja, vagy megvan annak a lehetősége, hogy befolyásolja. Szinte mindig valamilyen jelen idejű összeférhetlenség kap nyilvánosságot, például közpénzek elosztásánál valaki családtagjának kedvez, vagy egy állásba barátot, családtagot vesz vagy vetet fel, noha nála alkalmasabb pályázó is lett volna. Ritkábban kerülnek előtérbe olyan ügyek, melyeknél egy múltbeli vagy jövőbeli munkáltató, vagy ügyfél magánérdeke kerekedik a közérdek fölébe. Pedig az időben elhúzódó összeférhetlenségi helyzetek legalább olyan korrupciós kockázatokat hordoznak magukban és rombolják az érintett intézménybe vetett bizalmat, mint a gyors lefolyásúak. Egy interjúalanyunk szerint a politikai megbízhatóság, az ész, a tudás és a management tudás a négy tényező, ami egy vezetőnél számít, kérdés, hogy mi a fontossági sorrend ezek között – szerinte Magyarországon jelenleg a politikai megbízhatóság számít leginkább.

2.1 Milyen korrupciós kockázatai vannak a forgóajtó jelenségnek?

Liz David-Barrett ötféle típusát különbözteti meg a forgóajtó jelenségnek.⁵ Az alábbiakban munkáltató alatt ügyfeleket is értünk, mivel az alább leírt helyzetekben épp úgy kedvezhetnek egy ügyvéd, egy lobbista vagy egy tanácsadó ügyfeleinek, mint az illetőn munkáltatójának. Az egyes forgóajtó típusok vizsgálatában a döntéshozatal befolyásolásán túl, melynek során kapcsolati tőkét vagy tekintélyt használnak ki, további szempont lehet, hogy az összeférhetlenségi helyzetben a forgóajtón áthaladó személy a közszektorból illetéktelenül információkat visz, vagy juttat át a magánszektorban működő korábbi, vagy későbbi munkáltatójának.

Hivatallal való visszaélés: magas beosztású döntéshozó visszaél a ráruházott hatalommal, hogy valamely cégnek kedvezzen, és így alapozza meg jövőbeni állását a kedvezményezett cégnél. A Büntető Törvénykönyv (Btk.) hivatali visszaélés tényállásába hivatalos személyek esetében az ilyen helyzetek is beletartoznak: „az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan

⁵ Transparency International UK: Cabs for Hire?: Fixing the Revolving Door between Government and Business. May 2011, <http://www.transparency.org.uk/publications/140-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business> (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”.⁶ Mivel a hivatalos személyek körét a Btk. pontosan meghatározza és a forgóajtó jelenség annál tágabb kört érint – például az állami, önkormányzati tulajdonú cégek tisztviselői nem tartoznak közéjük – ezért ezen a helyen nem a Btk. szerinti elnevezést használjuk.⁷ Önkormányzati jogász interjúalanyunk szerint megesik, hogy „valaki még a bukta előtti utolsó pillanatban kibrusztol egy megrendelést vagy pótmunkát egy cégnek, aki cserébe ad neki állást, ahova be se kell járni”. Az önkormányzatoknál a frakcióvezetők vagy a „mérleg nyelve” frakciók és képviselők vannak ilyen helyzetben. Hasonló alku lehet, amikor egy polgármester lemond még jóval a választások előtt, úgy hogy tudni lehet bizonyosan az ellenzéki frakciók tudnak majd új polgármestert adni, és cserébe a volt polgármester kap egy látszatállást.

Illetéktelen befolyásolás: korábban állami tisztséget betöltő személy, aki már egy gazdasági társaság alkalmazottja, korábbi kollégáit próbálhatja meg befolyásolni, hogy aktuális munkáltatója számára kedvező döntést hozzanak. Az illető a befolyását korábbi munkahelyén megszerzett tekintélye révén tudja gyakorolni, vagy éppen hajdani beosztottjai között egyben lekötelezettjei is akadhatnak, akik erre tekintettel hozhatnak a befolyásoló új munkáltatójának kedvező döntést. Ezekben az esetekben a befolyásolás nem feltétlenül szándékos, könnyen előfordulhat olyan eset, hogy az illető teljesen semleges magatartása esetén is kedveznek neki volt kollégái. A lobbisták gyakran kerülnek ilyen összeférhetlenségi helyzetbe.

Hasonló helyzetről van szó, amikor a közszektorban dolgozó tisztviselő korábbi munkáltatójának érdekeit szolgálja immár új szerepében. Ez megint csak nem feltétlenül szándékos, de könnyen annyira beleivódhatott a szervezeti kultúra az illetőbe, hogy az tovább él benne. Ha a korábbi munkáltatóval való kapcsolat az új hivatali pozícióban igen erős marad, akkor a korábbi munkáltató akár olyan meghatározó befolyással lehet a közhatalmi vagy közpénzekkel kapcsolatos döntésekre, hogy az állam foglyul ejtésének (state capture) egy formájáról, a szabályozó foglyul ejtéséről (regulatory capture) is beszélhetünk.

Egy volt kormányzati vezető tisztviselő szerint „network-ön keresztül lehet elérni, hogy egy hatóság egymásnak ellentmondó egyedi döntéseket hozzon (a nem egyedi döntésbe nehezebb belenyúlni, az építési terület kivételével), a jogszabály-módosítás, félhivatalos jogszabály-értelmezés szintén így működik. Az pedig a nettó korrupció, amikor egy ügyvédi iroda volt kormányzati vezetőt vásárol be, akitől azt várja, hogy hozzáférése legyen a kormányzati döntéshozókhoz. Évekig szép fizetést ad neki, amiért nem kell dolgoznia, majd, amikor visszatér a közszektorba, akkor fel fogja venni a telefonját, ha régi munkaadója hívja. Ennél (egy ajándék állásnál) többbe kerül egy későbbi állami megbízás, ugyanis drágább a megbízást megszerezni, mint a szabályozásra hatni. A megbízás azért drágább, mert az direkt kifizetés, míg a sima közhatalmi döntés kevesebb harcot és energiát igényel”. Önkormányzati szinten ez a jelenség nem túl gyakori, mert „aki kiesik a pikszisből, annak már nincsen később befolyása”. Szintén ebbe a kategóriába tartozhat az a bevezetőben említett jelenség, amikor

6 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 225.§

7 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 137.§ „1. hivatalos személy: a) az országgyűlési képviselő; b) a köztársasági elnök; c) a miniszterelnök; d) a Kormány tagja, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár; e) az alkotmánybíró, a bíró, az ügyész, a választottbíró; f) az alapvető jogok biztosa és helyettese; g) a helyi önkormányzati testületek tagja; h) a közjegyző és a közjegyzőhelyettes; i) az önálló bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó-helyettes; j) alkotmánybírósnál, bíróságnál ügyészségnél, államigazgatási szervnél, önkormányzati igazgatási szervnél, az Állami Számvevőszéknél, a Köztársaság Elnökének Hivatalánál, az Országgyűlés Hivatalánál és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalánál szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozik; k) [hatályon kívül helyezett pont]; l) jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél az a személy, aki közhatalmi, államigazgatási feladatot lát el”.

korábban közzsférában dolgozó, a karrierlépcsőn közép- vagy felsővezetői szintre emelkedett alkalmazottak, a magánszférába átlépve, megtartva a régi kapcsolati hálójukat, egy pár év, maximum évtized múlva visszalépnek a közzsférába magas vezetői pozícióba és ezt úgy tehetik meg, hogy a magánszférában a korábbi közzszektorbeli kapcsolataikon keresztül illetéktelen befolyást gyakoroltak.

Nyerészkedés: közhivatalt betöltő személy a közfunkciójával kapcsolatos tudásából vagy hivatali helyzetéből anyagi hasznot húz. Ilyen helyzet akár az illető hivatalviselésének ideje alatt, akár később is előfordulhat. E terület egy végpontja teljesen legális, például megfelel e meghatározásnak az is, hogy valaki fizetést kap köztisztviselői munkájáért, míg a másik végponton a bennfentes információkkal, vagy minősített adatokkal való visszaélés áll, melyeknek már büntetőjogi vonatkozásai lehetnek. Adóigazgatás területén például lehet találkozni ilyen helyzetekkel.

Másik oldalra átállásról akkor van szó, amikor valaki egy közhivatalból úgy lép át a magánszférába, hogy pont ugyanazon a területen folytatja munkáját, ahol addig tevékenykedett, ám míg korábban azonos kérdésekről a kormányzat színeiben tárgyalt, a váltás után egy céget vagy egy iparágat képvisel. Egy ilyen váltás esetén az illető olyan kormányzati információkkal rendelkezhet, amely később nagyban megnehezítheti, hogy az adott szakpolitikai döntéseket hatékonyan végre tudják hajtani. „Ilyen helyzet lehet, amikor egy energiacég olyan tisztviselőt csábít át az energiahivatalból, aki azon kevés ember közé tartozik, akik mélységében is értik az energiaárak szabályozását. Vagy amikor egy EU-s informatikai projektnél a projektmenedzser előre tudja, hogy milyen felosztásban, mikor lesznek közbeszerzések, ilyen embert érdemes egy informatikai cégnek elhalászni”. Az átállásnak egy önkormányzati szinten tapasztalt ritka formájáról számolt be egyik interjúalanyunk: „a közbeszerzésen ajánlattevő később megnyerte az önkormányzati választást és számon kérte, hogy ajánlattevőként miért nem ő nyert”.

A **szabályozó foglyul ejtése** azt jelenti, hogy a szabályozásért, felügyeletért felelős közhatalmi döntéshozók túlságosan megértők a felelősségi területükhöz tartozó szektor szereplőivel. Ez a helyzet például akkor szokott előállni, amikor közigazgatás olyan döntéshozókat vesz fel speciális szakértelmük miatt, akik korábban épp az általuk szabályozott szektorban működő cégeknél dolgoztak. Az ilyen szakemberek hajdani munkahelyük és kollégáik igényeit és érdekeit a közérdek elébe helyezhetik, és azok jogsértéseivel szemben az indokoltnál elnézőbbek lehetnek. Minél inkább specializált iparágról van szó, annál nehezebb olyan személyeket találni, akik közhatalmi funkciót egyszerre kellő szakértelemmel és távolságtartással tudnak betölteni. „Tegyük be a Józsit a magánból az államiba, hogy nekünk kedvezzen – ezt a politika csinálja, és az bocsánatosnak tűnik, hiszen elvárható, és az olyan ártatlannak látszik. Bizonyos klánok hatalmukban tartanak bizonyos gazdasági szférát, vagy annak egy részét. Mivel ez nem látszik gazdasági alapú kérdésnek, hiszen a felszín politikai, ezért ezt mindenki érdekes módon megbocsátja, mármint ha a neki tetsző politikai oldal teszi ezt”; mondta el egy a magánpiacon és állami vállalati körben is felsővezetőként működött megkérdezett. Amikor nem ennyire éles helyzetről van szó, akkor is „szempont, hogy ha valaki a szaktudása miatt megy át egy cégtől a szabályozó hatósághoz, akkor az adott céggel nehogy túl jóban legyen. Ehhez játékszabályok kellene és ha nincs is jogszabály, ezt akkor is fel lehetne róni. A haszon és a kockázat hogyan simítható össze, erre kell szabály, csak nálunk az etikus magatartás nem divat”. Önkormányzati szabályozás szintjén a szabályozó foglyul ejtésének esete, amikor egy településen „olyan emberből lesz főépítész, aki az önkormányzatnál bejáratos cégnél dolgozott korábban” és annak a cégnek az érdekeit érvényesíti.

A forgóajtó jelenségnek egy hatodik és hetedik típusát is felvázolta egy volt kormányzati vezető tisztviselő, amit talán **lekötelezésnek** lehetne hívni: „minél több szereplőt kötelezzek le, »jó lesz az még!« alapon és nem biztos egyáltalán, hogy adott pillanatban konkrét kilátás lenne valamilyen jó

pozícióra vagy más előnyre. Aztán persze később érvényesíteni lehet a lekötésért cserébe a szíveséget. A rendvédelmi szektorban pedig a forgóajtónak speciális esete működik, mivel a rendvédelmi elit folytonos, nagyon erős a belső kohéziója és ott folyamatos forgóajtó működik. A rendvédelmi szerven belül maradó kollégák valamennyire kontrollálják a kint lévőt, nehogy valaki a forgóajtóban megvásárolja a kint lévőt, de a kint lévők akár illegális tevékenységeket is végeznek, amit a közszektorban működő kollégák nem tehetnek meg” – a forgóajtónak ez a típusa a **rendvédelmi forgóajtó**.

2.2 Milyen pozíciók kockázatosak?

Nem alakult ki egységes álláspont interjúalanyaink között azzal kapcsolatban, hogy azonosítani lehetne a kockázatosabb pozíciókat, inkább közpénzek elosztásához és közhatalmi döntésekhez kapcsolták a forgóajtó jelenséget, de ilyen pozíciók a közigazgatás számos szintjén vannak. Ha mégis azonosítani próbáljuk a kockázatos pozíciókat, akkor el lehet mondani, hogy nemcsak a döntéshozói, hanem az érdemi döntés-előkészítői pozíciók is kockázatosak az EU-s források elosztásánál. Ez utóbbi körben pályázatokat bírálják el, támogatói döntéseket készítenek elő az irányító hatóságok érdemi, nem adminisztratív munkatársai. Az erősen szabályozott szektorokban (pl. energia) a jogszabály-előkészítés is kockázatos terület lehet. „Magas szinten pedig a közigazgatási államtitkárok, miniszterek (politikai vezetők), kormányhivatalok szakigazgatási vezetőinek közvetlen munkatársai azok, akiknél felmerülhet, hogy ha az egyedi döntéseknél hozzájárul az adott cégnek kedvező döntéshez, akkor ott jó állást kap jutalmul. Az ügyet előkészítőt, aki sokat dolgozott vele, nehezebb meggyőzni, hogy a magánérdeket a közérdek elébe helyező döntést kellene hozni, míg a vezető közvetlen munkatársa, aki beviszi a papírt, hogy aláírassa a döntést, őt érdemesebb megkönyvékezni, az ő két mondatnyi észrevétele sokat számíthat. Persze ez a vezető személyétől függ, hogy mennyire hagyatkozik a közvetlen munkatársakra”.⁸ Az egyik megkérdezett szerint a forgóajtó jelenség a szabályozó hatóságoknál (PSZÁF, NMHH, Közbeszerzési Hatóság, Magyar Energia Hivatal, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Nemzeti Bank) a középvezetőktől felfelé jelentkezik.

2.3 Milyen szektorok kockázatosak?

Az interjúalanyaink egyöntetű véleménye volt, hogy az erősen szabályozott szektorok a legkockázatosabbak a forgóajtó jelenségre nézve. Ezek a területeken nehéz és csak a többi szereplő rovására lehet a piaci részesedést növelni. Kevés a szereplő, magas a belépési korlát, erősen szabályozott a piac és forgóajtóval még mindig olcsóbb a részesedést növelni, mint beruházással. A forgóajtó jelenség csak azokon a területeken nem releváns, ahol az állam nem megrendelő. Az energiaszektor és a telekommunikációs piacot a nagy többség kockázatosnak tekintette, és volt, aki a pénzügyi szektort is ebbe a körbe sorolta. Ugyanígy mindenki megemlítette az uniós pénzek elosztását, ahol a pénzosztási mechanizmust kell ismerni, hasonlóan ahhoz, ahogy a 90-es évek elején a vagyonszerzés, a privatizáció volt ilyen terület. Az információk és a kapcsolatok felértékelődnek ezeken a területeken, de gyakran elég csak az információ is. Egyik interjúalanyunk felhívta a figyelmet arra, hogy a piacszerzésnél a külföldi befektetőknek számít, hogy helyi tisztviselőket tudjanak maguknak megszerezni, nem csak a helyismeret miatt, hanem azért is, hogy az ügymenetet megkönnyítse ott, ahol exportkorlátozások vannak. Magyarországra ez a kilencvenes évek elején volt jellemző, most pedig magyar cégek teszik ugyanezt távolabbi piacokon.

⁸ Horváth Viktor, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Közigazgatás-fejlesztési és Stratégiai tervezési Főosztály vezetője

3. NEMZETKÖZI ÉS KÜLFÖLDI SZABÁLYOZÁS

Magyarország a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az ENSZ és az Európa Tanács korrupcióellenes egyezményeihez csatlakozott, valamint tagja az Európai Uniónak. Az alábbiakban ezen szervezeteknek a forgóajtó jelenségre vonatkozó szabályozását és javaslatait mutatjuk be, valamint három olyan országot, melyek jó példával szolgálhatnak ezen a területen.

3.1 Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, továbbiakban: OECD) szervezet célja, hogy nemzetközi munkájával összehangolja tagállamai gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi tevékenységét, valamint elősegítse a lehető legjobb gazdasági és szociálpolitika kialakítását és értékelését. Magyarország 1996-ban csatlakozott a szervezethez.

Az OECD kiemelt problémaként kezeli a forgóajtó okozta visszasságokat, több anyagban is foglalkozik a kérdéssel. A dokumentumok kiemelik, hogy a forgóajtó jelenség szorosan összefügg a jogalkotás egyéni célokra való kisajátításával (ún. regulatory capture témakörével). A jogalkotás kisajátítása esetén a jogalkotókat éppen azok befolyásolják munkájuk során, akiket a jogszabályok érintenek, és elemi érdekük, hogy a rendelkezések nekik kedvezzenek.⁹ Bár az OECD egyik alapvető törekvése, hogy minden akadályt elhárítson a munkaerőpiacon való részvétel elől, elismeri, hogy a közszektorban végzett munka során szerzett – sok esetben – bizalmas és versenyelőnyt jelentő információk felhasználása az üzleti vagy a civil szektorban súlyos problémát jelenthet.¹⁰ Forgóajtó probléma az OECD meglátása szerint nem csupán a munkahelyváltás után keletkezhet, hanem már azelőtt is, hiszen a tisztviselő éppen az új pozíció megszerzése érdekében tehet szívességeket reménybeli munkáltatójának.¹¹

Az OECD emellett rámutat, hogy a munkaviszony megszűnése után felmerülő összeférhetlenség és a lobbimunka általában összefonódik a gyakorlatban. A lobbicégek újonnan felvett munkatársai rendszerint régi közszektorbeli munkáltatójukhoz térnek vissza lobbizni, ilyenkor korábbi kollégáik elkötelezettségéből vagy szívességből kivételezhetnek velük. Ez a kivételes bánásmód egyaránt magában foglalhatja a döntéshozókhoz való egyszerűbb bejutást, magán- vagy titkos megbeszéléseket, értékes belső információkhoz való hozzáférést, illetve akár elfogult döntéseket is. Mivel ugyanezek a lehetőségek nem állnak a versenytársak rendelkezésére, a jogalkotás átláthatósága és igazságossága megkérdőjeleződik.¹²

Az OECD mindezeket figyelembe véve 2004-ben állította össze az összeférhetlenség kiküszöbölése érdekében azokat az alapelveket, amelyeket a közszektorban érvényesíteni kell. Eszerint a közérdek szolgálata jegyében a tisztviselőtől el kell várni, hogy akkor se használja ki a pozíciójából származó előnyöket, ha a munkahelyétől már korábban megvált, ideértve a korábbi munkája során szerzett

⁹ Egyes vélemények szerint a jogalkotás kisajátítása, valamint a pénzügyi szabályozás erőteljes deregulációja iránti lobbizás egyaránt hozzájárult a gazdasági válság kialakulásához. David Miller, *Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis*. <http://www.oecd.org/dataoecd/22/15/43264684.pdf> 4-5. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

¹⁰ *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest – Post-public employment: practices and concerns*. OECD, Paris, 2010. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment/post-public-employment-practices-and-concerns_9789264056701-4-en 2. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

¹¹ Uo. 3. o.

¹² *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest – Post-public employment problem areas*. OECD, Paris, 2010. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment/post-public-employment-problem-areas_9789264056701-5-en 3. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

fontos információkat, különösen, ha új munkahelyet keres. Emellett a közszolgálati munka során korlátoznia kell minden olyan magánérdeket, amely befolyásolhatja azokat a közérdekű döntéseket, amelyek meghozatalában részt vesz. Ha ez nem megoldható, ki kell maradnia a döntésből.¹³ Utóbbi elv vonatkozhat azokra az esetekre is, amikor a tisztviselő – a fentebb kifejtettek szerint – munkahelyváltás előtt áll.

Az OECD 2007-ben felmérte, hogy a 2004-es elveket milyen mértékben valósították meg az egyes országok. A munkaviszony után felmerülő összeférhetetlenséggel kapcsolatban a jelentés megállapította, hogy bár a jogszabályok szintjén számos ország vezetett be korlátozó intézkedéseket, nagyon kevés mechanizmus segíti ezek megvalósulását a gyakorlatban.¹⁴

A munkaviszony megszűnését követő elvárásokkal kapcsolatban az OECD 2010-ben határozta meg részletes alapelveit. Az elvek több témát is felölelnek, így azokat az ajánlásokat is, amelyek még a **munkaviszony fennállása alatt** felmerülő problémákra világítanak rá:

1. A tisztviselők nem segíthetik elő a jövőbeli üzleti vagy civil szektorbeli munkaadójuk kilátásait azzal, hogy kedvezőbb bánásmódban részesítik őket.
2. A tisztviselőknek megfelelő időpontban tudomásra kell hozniuk, hogy olyan munkáltatóval vagy munkaadójántról tájékozódni vagy tárgyalni, amely összeférhetlenséget eredményezhet.
3. A tisztviselőknek megfelelő időpontban tudomásra kell hozniuk, hogy szándékukban áll olyan munkáltatóval vagy munkaadójántról tájékozódni vagy tárgyalni, vagy olyan ajánlatot elfogadni az üzleti vagy a civil szektorban, amely összeférhetlenséget eredményezhet.
4. Azokat a tisztviselőket, akik az üzleti vagy a civil szektorban fogadtak el állásajánlatot, ha lehetséges, fel kell menteni azon ügyek intézése alól, amelyek majdani új munkakörében végzett feladataival összeférhetetlenek lehetnek.
5. A közszektor elhagyása előtt, azoknak a tisztviselőknek, akik esetében felmerülhet az összeférhetetlenség, a megfelelő hatósággal interjúknak kellene részt venniük az összeférhetetlenségi konfliktusok megvizsgálása, és ha szükséges, az ezek orvoslása iránti intézkedések megtétele érdekében.

A kifejezetten a **munkaviszony után** felmerülő összeférhetetlenség megelőzése érdekében az OECD a következő elveket fogalmazta meg:

6. A tisztviselők nem használhatnak fel bizalmas vagy belső információkat a közszektor elhagyása után.
7. Korlátozni kell a közszektort elhagyó tisztviselők erőfeszítéseit, hogy közszektorbeli korábbi alkalmazottaiknál vagy kollégáiknál lobbizzanak. Indokolt lehet meghatározott ügyekre vagy témákra, illetve időszakra vonatkozó korlátozás, azaz egy „lehülési” (cooling-off) periódus bevezetése.
8. A munkaviszony megszűnése utáni időszakra vonatkozó szabályozás kialakítása során figyelembe kell venni olyan intézkedéseket is, amelyek megelőzik és kezelik azokat a helyzeteket, amikor a tisztviselő azon szervek állásajánlatát fogadja el, amelyekkel korábban hivatalos kapcsolatban állt. Ebben az esetben is indokolt lehet meghatározott ügyekre vagy témákra, illetve időszakra vonatkozó korlátozás, azaz egy „lehülési” (cooling-off) periódus bevezetése.

13 Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. OECD, Paris, 2004. http://books.google.hu/books/about/Managing_Conflict_of_Interest_in_the_Pub.html?id=FDKCsEN4xEC&redir_esc=y 25-26. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

14 OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service – Report on Implementation. OECD, Paris, 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/18/35/39691164.pdf> 13. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

9. Meg kell akadályozni, hogy a tisztviselők „oldalt váltsanak”, és egy már folyamatban lévő eljárásban képviseljék új munkaadójukat, illetve olyan témában/ügyben szólaljanak meg, amelyért már közszektorbeli munkájuk során is felelősek voltak.

Az OECD-nek a munkaviszony megszűnése utánra vonatkozó elvei arra is javaslatot tesznek, hogy hogyan viselkedjenek a tisztviselők, amennyiben korábbi kollégájuk lép kapcsolatba velük immáron új munkahelyéről:

10. A jelenlegi tisztviselők senkivel sem bánthatnak kedvezőbben, senkinek sem biztosíthatnak egyszerűbb bejárást vagy fontos információkat, ebbe beleértve a korábbi tisztviselőket is.
11. Azoknak a jelenlegi tisztviselőknél, akik korábbi kollégáikat szerződéses alapon alkalmazzák újra, hogy azok lényegében ugyanazokat a feladataikat lássák el, mint korábban a közszektorbeli munkaviszonyuk fennállása során, gondoskodniuk kell arról, hogy az alkalmazási eljárás megfelelően átlátható legyen és biztosítsa a versenyt.
12. A munkaviszony megszűnése utáni helyzetre vonatkozó szabályozásnak figyelmet kell fordítania arra, hogy mi a teendő a végkielégítéssel, ha a korábbi tisztviselőt újraalkalmazzák.

Az OECD-elvek kifejtik, hogy mi a feladata annak a szervezetnek, amely a közszektor elhagyása után tisztviselőt alkalmaz:

12. A gazdasági társaságokat és a civil szervezeteket korlátozni kell abban, hogy kihasználják azokat a tisztviselőket, akik el kívánják hagyni vagy már elhagyták a közszektor, vagy arra bátorítsák őket, hogy olyan tevékenységekben vegyenek részt, amelyet jogszabály vagy egyéb szabályozás tilt.

Utóbbi ajánlással az OECD azt hangsúlyozza, hogy a közszektor mellett az üzleti szektornak, valamint a civil szervezeteknek is mindent meg kell tenniük az összeférhetlenségi konfliktusok, ezen belül pedig a forgóajtó jelenség megfelelő szabályozása érdekében.¹⁵

Időközben a 2004-es OECD összeférhetlenségi elvek olyan jó gyakorlatokká váltak, amelyek az üzleti szektorban is számos szabályozás és megoldás alapjául szolgáltak. Az „OECD kockázatkezelő eszközgyenge kormányzattal rendelkező zónában befektetni kívánók számára” című dokumentum kockázatként kezeli, ha az összeférhetlenség kiemelt eseteire, így a munkaviszony megszűnése után felmerülő esetekre nem vonatkozik megfelelő szabályozás, illetve megoldásukra nem összpontosul fokozott vezetői figyelem.¹⁶ Az elvek, mint a gazdasági és demokratikus fejlettségi szint fokmérői szintén bekerültek az „OECD Policy Framework for Investment” dokumentumába, amely részletes kérdéssorral méri fel, hogy egy adott országban mennyire megfelelő a gazdasági társaságok számára biztosított befektetési környezet.¹⁷

15 Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest – Post-public employment problem areas – Principles for managing post-public employment problems. OECD, Paris, 2010. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment/principles-for-managing-post-public-employment-problems_9789264056701-6-en-6-7. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

16 The OECD Risk Management Tool for Investors in Weak Governance Zones. OECD, Paris, 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/42/35562068.pdf> 12 és 16. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

17 Policy Framework for Investment. OECD, Paris, 2006. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/31/36671400.pdf> 22. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

3.2 Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye

Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményét Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki.¹⁸ Az Egyezmény 5. cikk 2. pontja kimondja, hogy a részes államok arra törekednek, hogy hatékony gyakorlatot alakítsanak ki és támogassanak a korrupció megelőzésére. Az Egyezmény szerint a részes államok – saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően – arra törekednek, hogy olyan rendszereket fogadjanak el, tartsanak fenn és erősítsenek, amelyek elősegítik az átláthatóságot és megakadályozzák az összeférhetetlenséget (7. cikk 4. pont). Az Egyezmény a magánszektort érintő korrupció megelőzése érdekében tett intézkedések körében foglalkozik a forgóajtó jelenséggel. Az Egyezményhez csatlakozó országok, így Magyarország is vállalják, hogy az összeférhetetlenség megelőzésére törekszenek „- szükség szerint és indokolt időtartamra – korábbi hivatalos személyek szakmai tevékenységére, vagy hivatalos személyeknek lemondásuk vagy nyugdíjazásuk utáni magánszektorban való alkalmazására vonatkozó korlátozások előírásával, ha ez a tevékenység vagy alkalmazotti viszony közvetlen kapcsolatban áll az e hivatalos személyeknek hivatali idejük alatt ellátott vagy általuk felügyelt feladataival” (12. cikk 2. pont e)). Ez a cikk tehát kimondja, hogy az egyes országok feladata, hogy az egyértelmű „forgóajtó” munkahelyváltásokkal kapcsolatos korlátozásokról – függetlenül attól, hogy ez a hivatalnok állásváltoztatása vagy nyugdíjazása miatt történt – megfelelően gondoskodjon.

A közszeaktor tekintetében az Egyezmény hangsúlyozza, hogy a részes államok vegyék figyelembe „a regionális, interregionális és nemzetközi szervezetek vonatkozó kezdeményezéseit” (8. cikk 3. pont). Az Egyezmény példaként a Hivatalos személyek nemzetközi magatartási szabályzatát említi meg, amely a Közgyűlés 1996. december 12-i 51/59. sz. határozatának mellékletét képezi. A magatartási szabályzat a munkaviszony megszűnése utáni összeférhetlenséggel külön nem foglalkozik, de 3. pontjában kitér arra, hogy „a hivatalnokoknak funkcióik teljesítése során, különösen a közszektorban, figyelmesen, tisztességesen és pártatlanul kell eljárniuk. Semmilyen alkalommal nem engedhetik meg, hogy egyes személyeket vagy csoportokat kedvezőbb elbánásban részesítsenek vagy helytelen módon diszkrimináljanak más személyekhez vagy csoportokhoz képest, illetőleg bármilyen más módon éljenek vissza a rájuk bízott hatalmukkal vagy hatáskörökkel”.¹⁹ Ez a meglehetősen tág tilalom megfelelően a forgóajtó tilalom azon részére alkalmazható, amikor a tisztviselő még közszeaktorbeli munkahelyén próbál szívességek útján új állást szerezni, vagy éppen egy korábbi munkáltatójának vagy ügyfelének kedvez valamilyen múltbeli vagy jövőbeli előnyért cserébe.

3.3 Európa Tanács és a Korrupcióellenes Államok Csoportja

Az Európa Tanács szintén jelentős erőfeszítéseket tesz a korrupció leküzdése érdekében tagországaiban. Ennek érdekében egyezményeket és ajánlásokat fogadott el, illetve ezek megvalósításának ellenőrzésére létrehozta a Korrupcióellenes Államok Csoportját (Group of States against Corruption – GRECO). A forgóajtó jelenség szempontjából kiemelkedően fontos az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott „Köztisztviselők etikai kódexe”.²⁰ A kódex 26. cikke több pontban, valamint a 27. cikk foglalkozik részletesen a köztisztviselők jogviszonyának megszűnése utáni helyzettel, és az alapelvek meghatározásával iránymutatást biztosít a forgóajtó jelenség szabályozásához és az etikai

¹⁸ Az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXXIV. törvény

¹⁹ <http://www.issafrica.org/cdct/mainpages/pdf/Corruption/International%20Instruments/Resolutions%20and%20Declarations/UN%20Resolution%202051-91%20Action%20against%20Corruption.pdf> (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

²⁰ Az Európai Tanács Miniszteri Bizottság által 2000. május 11-én elfogadott Rec(2000)10 számú Ajánlás és indokolása. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 2001.

kódexekben való figyelembe vételéhez. A kódex indokolása szerint „rendkívül fontos”, hogy egy új pozíció „ne vezessen kifogásolható ügyintézéshez”.²¹

Az Európa Tanács ajánlása alapján a forgóajtó szabályozásáról elsősorban két visszás szituáció megelőzése érdekében kell gondoskodni:

- a) a hivatalnok véleményét, döntéseit és tevékenységét egy jövőbeni állás lehetősége, illetve ennek ígérete befolyásolja;
- b) az új munkaadó jogtalan előnyhöz jut versenytársaival szemben, mert olyan új kollégát alkalmaz, aki korábbi munkája révén üzleti titkokhoz jutott hozzá vagy speciális információkkal rendelkezik.

A 26. cikk 1. pontja szerint a köztisztviselő a közhivatali feladatán kívüli munkalehetőség megszerzéséhez a közhivatalával nem élhet vissza. A 2. pont ehhez hozzáteszi, hogy a köztisztviselő nem vállalhat el olyan megbízatást, amely hivatalával kapcsolatban érdemben, lehetséges, illetve valószínűsíthető módon elfogultságot eredményezhet. A köztisztviselő emellett köteles felettesének bejelenteni minden olyan érdemi megbízatásra vonatkozó ajánlatot, amely ilyen elfogultságot eredményezhet. A hivatalnok továbbá köteles felettesének bejelenteni minden egyéb megbízatás elfogadását is.

A 3. pont alapján a köztisztviselő a jogszabályokkal összhangban a köztisztviselői jogviszonyának megszűnését követően meghatározott ideig nem léphet fel annak a személynek, csoportnak az érdekében, amelynek ügyében a közigazgatási szerv nevében eljár, és ettől a személytől, illetve csoporttól jelentős előnyt kapott. A 4. pont kimondja, hogy a köztisztviselő a köztisztviselői jogviszonyának megszűnése után sem használhatja fel, valamint nem hozhatja nyilvánosságra a hivatalával összefüggésben birtokába került bizalmas információkat, hacsak ezt a jogszabályokkal összhangban nem engedélyezték.

Általános szabályként az 5. pont nyomatékosítja, hogy a köztisztviselő köteles tiszteletben tartani minden, a rá vonatkozó jogszabályokon alapuló, a köztisztviselői jogviszonyának megszűnése utáni kötelezettségvállalásra vonatkozó szabályt. A 27. cikk általános tilalmat szab ki a volt kollégákkal való kapcsolattartással összefüggésben, és nyomatékosítja, hogy a hivatalnokok nem részesíthetik előnyben, illetve nem biztosíthatnak különleges bánásmódot az egykori köztisztviselőknek.

A GRECO a tagországok korrupció ellenes törekvéseinek második értékelési körében külön kérdés keretében foglalkozott a forgóajtó problémával. Ez az értékelési kör 2003 és 2005 között zajlott le, és az ennek keretében alkalmazott, a kormányzati intézkedéseket ellenőrző és elemző kérdőív 4.5. pontjában azt vizsgálta, hogy „vannak-e olyan rendelkezések hatályban, amelyek azt a jelenséget korlátozzák, amikor a közszektorban dolgozók az üzleti szektorba kerülnek át, ahol visszaélhetnek a kapcsolattartásukkal, valamint az adminisztrációs mechanizmusokkal és a döntési eljárásokkal kapcsolatos ismereteikkel”.²²

Magyarországgal kapcsolatban a GRECO az értékelési kör záródokumentumában azt állapította meg, hogy a célirányos ajánlások ellenére a forgóajtó jelenség szabályozásával kapcsolatban nem történt érdemi előrelépés. A nemzetközi szervezet hiába javasolta, hogy „az érdekütközések elkerülése érdekében egyértelmű szabályokat/iránymutatást kell bevezetni azokra a helyzetekre vonatkozóan,

²¹ Uo. 41. o.

²² Second Evaluation Round – Questionnaire for the Second Evaluation Round (2003-2005). Adopted by GRECO at its 12th Plenary Meeting, Strasbourg, 9-13 December 2002. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2002/Greco%282002%2928_EN.pdf (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

amikor a köztisztviselők a magánszférában létesítenek munkaviszonyt”.²³ Bár a kormány az értékelési kör során azt ígérte, hogy egy átfogó közigazgatási etikai kódexben fogja megoldani a problémát, ez nem valósult meg. Ezért a GRECO 2010-ben sajnálattal vette tudomásul, „hogy a közigazgatás egészére vonatkozó egységes etikai kódex elfogadása még mindig megoldatlan”, így a forgóajtó jelenséget jellemző visszás helyzet változatlan maradt.²⁴

3.4 Az Európai Unió intézményei

Az európai uniós intézmények az utóbbi időszakban kezdtek el nagyobb hangsúlyt fektetni a forgóajtó szabályozás megoldására – elsősorban a sorozatosan kipattant botrányok hatására.²⁵ Az uniós intézmények dolgozóira a 2004-es átfogó szervezeti reform óta egy igen részletes, több mint 150 oldalas személyzeti szabályzat vonatkozik.²⁶ A 16 (96) cikk kimondja, hogy a tisztviselőt azután, hogy elhagyja a tisztségét, továbbra is köteles integritása szerint és a diszkrécióval eljárni bizonyos pozíciók és juttatások elfogadásakor. Azok a tisztviselők, akik a pozíciójuk elhagyását követő két éven belül munkaviszonyt kívánnak létesíteni – akár keresnek ezzel, akár nem –, kötelesek erről intézményüket értesíteni. Amennyiben az a tevékenység kapcsolatban áll a tisztviselő által az uniós munkaviszonyának utolsó három évében végzett tevékenységével, és összeférhetetlenséget eredményezhet az intézmény jogos érdekeivel szemben, a kinevező hatóság, a szolgálat érdekeit szem előtt tartva, megtilthatja annak elfogadását, vagy olyan feltételeket szabhat, amelyeket megfelelőnek talál. A 17 (96) cikk kötelezi a tisztviselőt arra, hogy tartózkodjon a kötelességeinek teljesítése során szerzett információk nyilvánosságra hozatalától, kivéve, ha az adott információt már nyilvánosságra hozták, vagy elérhető a nyilvánosság számára. Ez a kötelezettség a szolgálat elhagyása után is érvényben marad.

Jelenleg a személyzeti szabályzat egyes elemeit újratárgyalják. A Bizottság, elsősorban gazdasági és takarékosági megfontolásokat követve, ajánlásokat fogalmazott meg a reformra szoruló elemekről. Ezek elsősorban az uniós intézményekben dolgozók számának csökkentését és a munkaidő növelését érintik. A Bizottság a sajtóközleményben leszögezi, hogy a fizetéseknek továbbra is magasnak kell maradniuk. Kiemeli, hogy „...ne feledkezzünk meg arról, hogy az uniós intézményeknek más nemzetközi szervezetekkel, nemzeti diplomáciai szolgálatokkal, multinacionális cégekkel, ügyvédi és tanácsadói irodákkal kell versengeniük a magasan képzett személyzetért. ... Sajnos egyre keményebb a verseny e tehetségeikért.”²⁷ Ezen a ponton látják az EU működésének átláthatóságáért dolgozó szervezetek a lehetőséget, hogy a hatályos forgóajtó szabályozás is módosuljon. A szabályok ugyanis számos joghézagot tartalmaznak, amelyek kibúvókat biztosítanak az uniós tisztviselők számára. Ilyen kibúvó lehet például, hogy

- az ideiglenesen kinevezett tisztviselők nem tartoznak automatikusan a szabályozás hatálya alá, holott előfordul, hogy akár hét évig is dolgoznak az adott pozícióban;
- nincs tilalom arra vonatkozóan, ha az uniós tisztviselők lobbimunkát vállalnak;

23 Második körös értékelés – Kiegészítés a Magyarországról szóló megfelelési jelentéshez. Elfogadta a GRECO a 47. plenáris ülésén (Strasbourg, 2010. június 7-11.) 12. pont http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282008%294_Add_Hungary_HU.pdf (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

24 Uo. 16. pont

25 Ilyen esetekre számos példát sorol fel az ALTER-EU, a lobbizás átláthatóságáért küzdő civil tömörülés honlapja: <http://www.alter-eu.org/revolving-doors> (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

26 Staff Regulation of Officials of the European Communities. 1.05.2004. http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

27 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/907&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en> (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

- nem alakult ki a szabályszegések szankcionálásának kultúrája;
- miközben az uniós alkalmazottak pihenő- vagy alkotószabadsága mehetnek (ún. sabbatical), nincs egyértelmű tilalom arra vonatkozóan, hogy ezen idő alatt lobbistává váljanak vagy vezető üzleti állást vállaljanak.²⁸

Az ALTER-EU civil szervezetek koalíciója az alábbi öt pontban fogalmazta meg javaslatait a szabályok hatékonyságának javítása érdekében:²⁹

1. Kötelező legalább kétéves „lehúlési” (cooling-off) időszak vagy tilalom valamennyi uniós intézmény alkalmazottjára vonatkozóan, amely magába foglalja a lobbizást, illetve tanácsadást lobbisták számára, illetve minden olyan szerepvállalást, amely összeférhetetlenséget jelenthet uniós tisztviselői munkájukkal;
2. A jelenlegi szabályozásban található hiányosságok megoldása, beleértve a határozott idejű szerződésekkel alkalmazott tisztviselők kizárása;
3. Az uniós intézményekhez felvett minden új alkalmazott átvilágítása a lehetséges összeférhetetlenségi problémák feltárása érdekében. Ahol felmerül a korábbi munka és az új uniós pozíció közötti összeférhetetlenség lehetősége, az érintett személynek ki kell zárnia (meg kell oldania) az adott problémát;
4. Megfelelő anyagi kereteket kell biztosítani a forgóajtó esetek kivizsgálására és nyomon követésére;
5. A forgóajtó esetekről teljes és frissített listát kell közzétenni az uniós intézmények honlapjain.

3.5 Forgóajtó jelenség szabályozása más országokban

Amerikai Egyesült Államok

Számos felmérés mutatott már rá, hogy az amerikai lobbicégek munkatársai jelentős arányban dolgoztak korábban vezető kormányzati pozícióban.³⁰ A lobbicégeknek olyan munkatársakra van szüksége, akik előző pozíciójukban megfelelő és jól használható kapcsolati rendszert gyűjtöttek össze, amit lobbitevékenységük során is hatékonyan tudnak tovább működtetni. 1998 és 2004 között például a jogalkotással foglalkozók 48%-a vált a lobbistává.³¹ Az Obama-kormányzat ezért kiemelt problémaként tekintett a forgóajtó jelenségre. A hatályos szabályozás alapján a szövetségi közigazgatásban dolgozók esküt tesznek, amely részletesen és meglehetősen szigorúan kezeli a forgóajtó-tilalom eseteit.³²

- A kormányzati pozícióba belépők a kinevezésüktől számított két évig nem vehetnek részt olyan ügyekben – beleértve a jogalkotást és a szerződéskötéseket –, amelyekben az érintettek közvetlen és érdemi kapcsolatban állnak a kinevezett tisztviselő korábbi munkáltatójával vagy ügyfeleivel.

28 Vicky Cann, Reforming the revolving Door – A once in a Decade Opportunity. Social Europe Journal, 10/02/2012. www.social-europe.eu/2012/02/reforming-the-revolving-door-a-once-in-a-decade-opportunity (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

29 Blocking the revolving door: why we need to stop EU officials becoming lobbyists. Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), November 2011, Brussels. http://www.alter-eu.org/sites/default/files/altereu_revolving_doors_report.pdf (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

30 David Miller, Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis. <http://www.oecd.org/dataoecd/22/15/43264684.pdf>

31 Door still revolving between Capitol, lobbyists. USA Today, 22 April 2009. http://www.usatoday.com/news/washington/2009-04-21-lobbying_N.htm (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

32 Executive Order 13490 – Ethics Commitments by Executive Branch Personnel. January 21, 2009. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/ethics-commitments-executive-branch-personnel> Section 1 (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

- A kormányzati pozícióba belépő korábbi lobbisták esetében, amennyiben a belépő a kinevezést megelőző két évben regisztrált lobbista volt a fenti korlátozás mellett a kinevezést követő két évben
 - nem vehet részt olyan ügyben, amellyel kapcsolatban a kinevezését megelőző két évben lobbitevékenységet fejtett ki,
 - nem foglalkozhat olyan ügykörrel, amibe az adott ügy is tartozik, vagy
 - nem kereshet vagy fogadhat el állást olyan kormányzati intézménynél, amelynél a kinevezését megelőző két évben lobbitevékenységet folytatott.
- A kormányzati pozíciójuktól megváltó tisztviselők két éven keresztül nem léphetnek kapcsolatba az őket korábban foglalkoztató kormányzati intézmény alkalmazottaival, amennyiben a kommunikáció célja, hogy befolyásolják őket.³³ Ha a tisztviselők ezt a tilalmat áthágnák, szigorú szankciókkal sújthatók:
 - aki olyan tevékenységben vesz részt, amely megvalósítja a tiltott magatartást, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő vagy pénzbüntetés szabható ki rá,
 - aki szándékosan vesz részt olyan tevékenységben, amely megvalósítja a tiltott magatartást, öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő vagy pénzbüntetés szabható ki rá.³⁴
- Ilyen esetekben a vizsgálatot a legfőbb ügyész folytatja le.

A kormányzati pozíciójukat lobbista állással felváltó tisztviselők az előző pontban részletezett kötelezettségeken túl nem végezhetnek lobbitevékenységet olyan kormányzati intézményeknél, amelyekkel korábban dolgozott vagy olyan közigazgatási vezetőknél, akik nem karrier pozíciót töltenek be.

Kanada

A közigazgatásban dolgozóakra vonatkozó igen részletes „Összeférhetlenségi és a munkaviszony utáni politika” 2012. április 2-án lépett hatályba.³⁵ A szabályzat B mellékletének 3.1. pontja szerint a közszolgálati pozíció elhagyását megelőzően minden tisztviselőnek jeleznie kell szándékát minden olyan közszolgálaton kívüli munkaviszonnyal vagy tevékenységgel kapcsolatban, amely valós, egyértelmű vagy lehetséges összeférhetlenséget eredményezhet a tisztviselői felelősségükkel összefüggésben, valamint a lehetséges konfliktusokat meg kell vitatniuk feletteseikkel.

A 3.2. pont rendelkezik a munkaviszony megszűnése utáni korlátozásokról. Az intézményvezetők jelölik ki azokat a pozíciókat, amelyek a munkaviszony megszűnése után kockázatosnak minősülnek. Azokra a tisztviselőkre, akik ezekben a pozíciókban dolgoznak, a pozíció elhagyását követő egyéves időszakban meghatározott korlátozások vonatkoznak. Az érintett tisztviselők a munkahely elhagyása előtt, valamint az egyéves időszakban kötelesek tájékoztatni az intézményvezetőket valamennyi olyan üzleti szektorból érkező megkeresésről vagy közszektoron kívüli javasolt tevékenységről, amely valós, egyértelmű, vagy lehetséges összeférhetlenséget eredményezhet közszolgálati jogviszonyukkal kapcsolatban. Szintén kötelesek azonnal tudomásra hozni, ha elfogadták az ajánlatot.

³³ United States Code 18. cím, § 207(c)

³⁴ United States Code 18. cím, § 216(a)

³⁵ Policy on Conflict of Interest and Post-Employment. Government of Canada, 2012. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178§ion=text#cha2> (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

Az érintett tisztviselők az egyéves időszakban felettesük jóváhagyása nélkül

1. nem fogadhatnak el olyan felügyelőbizottsági kinevezést, vagy létesíthetnek munkaviszonyt magáncégekkel, amelyekkel a tisztviselői jogviszonyuk megszűnését megelőző évben hivatalos kapcsolatban álltak. Ebben az esetben a tisztviselő által személyesen, illetve a beosztottjai által ápoltság viszony vagy folytatott tárgyalások is hivatalos kapcsolatnak minősülnek.
2. nem képviselhetik azokat a közszektoron kívüli szervezeteket a kormányzati intézmények előtt, amelyekkel a tisztviselői jogviszonyuk megszűnését megelőző évben hivatalos kapcsolatban álltak. Ebben az esetben a tisztviselő által személyesen, illetve a beosztottjai által ápoltság viszony vagy folytatott tárgyalások szintén hivatalos kapcsolatnak minősülnek.
3. olyan információk felhasználásával, amelyek nem nyilvánosan hozzáférhetők, nem adhatnak olyan kormányzati intézmények programjaival vagy politikáival kapcsolatban tanácsot ügyfeleknek vagy munkaadóiknak, amelyeknél korábban dolgoztak, vagy amelyekkel közvetlen és érdemi kapcsolatban álltak.

A melléklet 3.3 pontjában található a korlátozott időszak rövidítésének lehetőségéről szóló rendelkezések. A tisztviselő vagy volt tisztviselő kérheti, hogy az intézményvezető írásban engedélyezze a korlátozások alóli teljes mértékű vagy részleges mentesülést. A tisztviselőnek kell gondoskodnia arról, hogy megfelelő információkkal lássa el az intézményvezetőt, hogy a tisztviselő mentesíthető-e. Az intézményvezetőnek döntésében az alábbi szempontokat kell mérlegelnie:

1. a tisztviselői jogviszony megszűnésének körülményei;
2. a tisztviselő vagy a volt tisztviselő foglalkoztatási / munkaerőpiaci kilátásai;
3. a közszolgálatban betöltött pozíciója alapján a tisztviselő vagy volt tisztviselő által birtokolt információk fontossága a kormányzat szempontjából;
4. mennyire előnyös a tisztviselő vagy volt tisztviselő tudásának és képességeinek gyors átáramlása a közszektorból az üzleti vagy civil szektorba;
5. milyen mértékű tisztességtelen verseny- vagy üzleti előnyhöz juttatja az új munkáltatót a tisztviselő vagy volt tisztviselő alkalmazása;
6. az érintett milyen hatáskörökkel és befolyással rendelkezett a közszektorban eltöltött időszakban;
7. minden más, az intézményvezető által lényegesnek ítélt szempont.

Az 5. pont szerint az a tisztviselő, aki megszegi ezeket a kötelezettségeket, fegyelmi szankciókkal büntetendő, amely akár a munkaviszony megszüntetése is lehet.³⁶

Hollandia

1999 óta Hollandia valamennyi minisztériumában speciális irányelv vonatkozik a forgóajtó jelenség megelőzésére. A forgóajtó megjelenésének megelőzése érdekében volt köztisztviselőt nem lehet külsőként alkalmazni, hogy a minisztériumnak dolgozzon. Ha a minisztérium olyan konzultáns céget kíván szerződtetni, amely a volt köztisztviselőt alkalmazza, a volt köztisztviselő nem működhet közre a projekt megvalósításában. Ez a rendelkezés a munkaviszony megszűnése után két évig érvényes. A volt köztisztviselő közbeszerzéssel kapcsolatos tevékenységekben sem vehet részt. A szabály alóli egyetlen kivétel az ideiglenes átmeneti időszak lehetősége. A munkaviszony megszűnése után a köztisztviselő meghatározott ideig dolgozhat a minisztériumnak a váltás egyszerűsítése érdekében. Ez a szabály ugyanakkor csak a köztisztviselőkre vonatkozik, a kormánytagokra – a honvédelmi miniszter kivételével – például már nem.³⁷

³⁶ Ez utóbbi pont értelme igencsak kérdéses abban az esetben, ha illető egyébként is elhagyja a közszektor.

³⁷ National Integrity System Assessment Netherlands, 2012. Transparency International Netherlands. http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2012_netherlands_en (Megtekintés időpontja: 2012. május 22.)

Magánjogi konfliktusok esetén a Polgári Törvénykönyv 7:653 cikke szabályozza a forgóajtó jelenséget az ún. 'versenykorlátozó klauzula' alatt. A szabályozás jelentősebb szerepet biztosít a bíróságok számára.³⁸ A klauzula szerint a munkáltató és a munkavállaló között létrejövő olyan szerződéses egyezség, amely a munkaviszony megszűnése után meghatározott módon korlátozza a munkavállaló munkavégzéshez való jogát, akkor érvényes, ha a munkavállaló írásban egyezett meg erről a nagykorú munkavállalóval. A bíróság az ilyen szerződéses rendelkezéseket egészben vagy részben megsemmisítheti, ha a munkavállalót a munkáltatónak a rendelkezés által védett érdekéhez képest tisztességtelen hátrány éri a rendelkezés miatt. A klauzula ehhez hozzáteszi, hogy ha a munkáltató felelős a munkaviszony megszűnésének körülményeiből eredő károkért, nem élhet a szerződéses rendelkezésből származó jogaival.

A klauzula szintén kimondja, hogy ha egy szerződéses rendelkezés jelentősen korlátozza a munkavállalót abban, hogy a munkáltató számára végzett feladaton túl más munkát végezzen, a bíróság bármikor elrendelheti, hogy a munkáltató fizessen kompenzációt a munkavállalónak a korlátozás időtartamára. A bíróság tisztességesen, az ügy körülményeit figyelembe véve állapítja meg a kompenzáció összegét. Szintén engedélyezheti, hogy a munkáltató ezt az összeget a bíróság által megállapított részletekben fizesse meg. Ha a munkavállaló felelős a munkaviszony megszűnésének körülményeiért, a munkáltatóra nem róható ki az előbbieken részletezett kompenzációt.

Norvégia

Norvégiában több irányelv is vonatkozik a forgóajtó jelenség korlátozására, amelyek a politikusokat és a tisztviselőket egyaránt felölelő egységes keretrendszert alkotnak, és amelyeket az egyes intézmények, munkaadók saját, belső szervezeti irányelvekkel egészíthetnek ki. Bár a munkaviszony megszűnése után keletkező összeférhetetlenségi esetekre nem terjed ki a norvég közszolgálati törvény hatálya, a munkaviszony megszűnése utáni helyzeteket szabályozó irányelvek alapján a munkaszerződésekhez meghatározott esetekben speciális klauzula fűzhető:³⁹

- *belső információ védelme*: az államnak különleges érdeke fűződhet ahhoz, hogy belső stratégiáiról és terveiről, egyéb (pl. jogalkotási) dokumentumairól más intézmények és szervezetek ne értesüljenek, mivel az ilyen információkról való tudomásszerzés jelentős versenyelőnyt jelenthet az érintettek között;
- *más szervezetek üzleti titkainak védelme*: jogellenes versenyelőny megszerzésének megelőzése érdekében az államnak meg kell akadályoznia, hogy a versenytársak értesüljenek egyes szervezetek üzleti titkairól;
- *a közigazgatásba vetett közbizalom megőrzése*: a közigazgatási intézményeknek mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy elkerüljék annak gyanúját, hogy a tisztviselők egy szervezet számára jogtalan előnyök megszerzéséhez használják fel pozíciójukat. Az ilyen gyanú meggyengítheti a társadalomnak a közigazgatás pártatlanságába és integritásába vetett bizalmát.

Amennyiben a pozíció természete igényli olyan klauzula alkalmazását, amely az állásváltogatás során meghatározott időszakra eltiltja, vagy egyes ügyekben való részvételtől történő tartózkodásra kötelezi a tisztviselőt, ezt a klauzulát már a munkaviszony létrejöttének kezdetétől belefoglalják a munkaszerződésbe.

38 7.10 Cím, Munkaiügyi megállapodás. <http://www.dutchcivilaw.com/civilcodebook077.htm> (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

39 Post-Employment Guidelines for the Public Service, 2005. Idézi: Post-Public Employment : Good Practices for Preventing Conflict of Interest – The case of Norway. OECD, Paris, 2010. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment/the-case-of-norway_9789264056701-8-en 5. o. (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

„Átmeneti diszkvalifikáció” esetében a tisztviselőt a pozíció elhagyását követő akár hat hónapig tartó időszakra eltiltják újabb munkaviszony létesítésétől, vagy attól, hogy egy olyan nem közigazgatási intézmény számára teljesítsen szolgálatot, amely kapcsolatban állt vagy állhat a tisztviselő felelősségi körével. Ugyanilyen tilalom vonatkozik az olyan közigazgatáson kívüli szervezetekre is, amelyek előnyt szerezhettek vagy szerezhetnek az érintett korábbi közigazgatási pozíciójából. (Ugyanezek az elvek vonatkoznak a politikusokra is.)

„Az egyes ügyekbe való beavatkozástól való tartózkodás” esetében a tisztviselőt a pozíció elhagyását követő egy évre eltilthatják attól, hogy olyan ügyekkel foglalkozzon, amelyek érinthetik a tisztviselői felelősségi körét. (Ugyanez az elv vonatkozik a politikusokra is.)⁴⁰

A klauzula arra kötelezi a tisztviselőket, hogy minden olyan állásajánlatról tájékoztassák feletteseiket, amelyeket megfontolnak. A tisztviselő kérelmére a munkáltató részleges vagy teljes felmentést adhat a diszkvalifikációra és/vagy a tartózkodásra vonatkozó kötelezettség alól. A munkavállaló az átmeneti diszkvalifikáció időtartama alatt díjazásra jogosult, amelynek meg kell felelnie a korábbi fizetésének, illetve magába kell foglalnia a szabadságolás idejére járó díjazást is. A munkaszerződéshez csatolt klauzula szintén kitér a szankciókra, amelyeket akkor kell alkalmazni, ha a tisztviselő megszegi akár a diszkvalifikációra vagy a tartózkodásra, akár az állásajánlat bejelentésére vonatkozó kötelezettségét.⁴¹

A politikusoknak az új munka megkezdése előtt két héttel önkéntesen kell tájékoztatnia az erre a célra létrehozott bizottságot, ha a politikusi pozíció elhagyása után egy éven belül a közszektoron kívül vállal új állást, vagy üzleti vállalkozásba kezd.⁴²

4. HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS ÉS GYAKORLAT A KÖZSZEKTORBAN

A forgóajtó jelenség szabályozásának két területre biztosan ki kell terjednie: az egyik, hogy egy adott összeférhetetlenségi helyzetben (lásd 2.1) a forgóajtón áthaladó személy a közszektorból illetéktelenül információkat ne tudjon maga átvinni vagy átjuttatni a magánszektorban működő korábbi vagy későbbi munkáltatójának, ügyfelének, a másik pedig, hogy miként lehet szabályozni, hogy a forgóajtón áthaladó személyek kapcsolati tőkéjüket vagy tekintélyüket használják közhatalmi döntéshozatal befolyásolására.

A hatályos magyar szabályozásban az információk kérdését többnyire rendezi a hatályos 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről (továbbiakban Mt.), a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (továbbiakban Matv.) és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Kttv.). Ez utóbbi 10. § (3) bekezdése szerint „A közszolgálati tisztviselő köteles megtartani a minősített adatot. Ezen túlmenően illetéktelen személynek és szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről, amelyek tevékenysége során jutottak tudomására és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna”. Az Matv. megsértéséhez büntetőjogi szankciók is társulnak, míg a Kttv. rendszerében ez szabály csupán a közszolgálati jogviszony alatt fennálló kötelezettség⁴³, de így is az új munkahely reményében,

40 Uo. 6. o.

41 Uo. 6. o.

42 Uo. 7. o.

43 A Gazdasági Versenyhivatal, amikor értesítést küld a Köztisztviselői lemondás tudomásul vételéről, külön felhívja a köztisztviselő figyelmét a jogviszony megszűnésén túli titoktartási kötelezettségére.

a leendő munkáltatónak kiszivárogtatott információk esetében jelentősége lehet (**hivatallal való visszaélés**). Az Mt. 103. § (3) bekezdése szerint „a munkavállaló köteles a munkája során tudomására jutott üzleti titkot – a Ptk. 81. §-ában foglaltak figyelembevételével –, valamint a munkáltatóra, illetve a tevékenységére vonatkozó alapvető fontosságú információkat megőrizni. Ezen túlmenően sem közölhet illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott a tudomására, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járna. A titoktartás nem terjed ki a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettségre”. Az Mt. szabálya olyan típusú visszaélés esetén lehet releváns, amikor a forgóajtón átment személy korábbi munkáltatója vagy annak üzleti partnerei gazdasági titkaival élne vissza. Ez a szabály az új, 2012. július 1-től hatályos Mt. (2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről) 8.§ (4) bekezdésében tovább él.

Míg a **hivatallal való visszaélést** az információk tekintetében az előbbi szabályok valamelyest nehezíthetik, addig a Kttv. 68. (4) bekezdése megkönnyíti: „A kormánytisztviselőt a felmentés időtartamának legalább a felére a munkavégzési kötelezettség alól mentesíteni kell, erre az időtartamra illetményre jogosult. A 85. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott összeférhetlenségi szabály nem alkalmazható a munkavégzési kötelezettség alól mentesített kormánytisztviselővel szemben. A munkavégzés alól a kormánytisztviselőt a kívánságának megfelelően – legfeljebb két részletben – kell mentesíteni”. Ez azt jelenti, hogy a felmentési idő alatt már további jogviszonyt is létesíthet az amúgy engedélyezett oktatói, művészi, szerzői, stb. jogviszonyon túl is, és ezt nem kell bejelentenie (Kttv. 85. § (2) bekezdés).

A Kttv. 45. § (1) bekezdése szerint „Jogsabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet”. A meghívásos eljárás kiváló lehetőséget biztosít a „szabályozó foglyul ejtése” típusú forgóajtóra, ugyanis a meghívás menetével, vagy azzal kapcsolatban, hogy mikor kell pályáztatni, és mikor lehet meghívni, nincsen előírás. Ezzel szemben a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 20/A. § (1) bekezdése szerint „közalkalmazotti jogviszony pályázat alapján létesíthető. Csak olyan közalkalmazottat lehet kinevezni, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt”, azaz a közalkalmazottak felvételére szigorúbb és átláthatóbb szabályok vonatkoznak.

Valamennyi a közszektorból magánszektorba tartó mozgásnál a forgóajtó jelenséget megkönnyíti, hogy a Kttv. 74.§ szerint a jogviszony megszűnésekor mindössze annyi előírást kell alkalmazni, hogy „(1) A kormánytisztviselő jogviszonya megszüntetésekor (megszűnésekor) munkakörét az előirt rendben köteles átadni és a munkáltatóval elszámolni. A munkakör-átadás és az elszámolás feltételeit a munkáltató köteles biztosítani. (2) A jogviszony megszüntetésekor, illetve megszűnésekor az utolsó munkában töltött napon, de legkésőbb tizenöt napon belül, a kormánytisztviselő részére ki kell fizetni az illetményét, egyéb járandóságait, valamint ki kell adni a jogviszonyra vonatkozó szabályban és egyéb jogsabályokban előirt igazolásokat”, ám nincs szó azokról az összeférhetlenségi kockázatokról, amik ezek után merülhetnek fel.

A jogviszony fennállása során általános szabály (86. § (1)), hogy „A kormánytisztviselő köteles haladéktalanul írásban bejelenteni, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha kormánytisztviselői jogviszonyának fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül. A munkáltatói jogkör gyakorlója köteles haladéktalanul írásban felszólítani a kormánytisztviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére. Amennyiben a kormánytisztviselő az összeférhetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, kormánytisztviselői jogviszonya megszűnik”. Ez több forgóajtó típusnál is releváns szabály lehet, de csak a jogviszony fennállása alatt.

Az Mt. 3.§-a kifejezett forgóajtó korlátozást tartalmaz „(5) A munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt – kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja – nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné. (6) A munkaviszony megszűnését követően az (5) bekezdésben meghatározott kötelezettség a munkavállalót csak ilyen tartalmú, megfelelő ellenérték fejében kötött megállapodás alapján és legfeljebb három évig terhelheti. E megállapodásra a polgári jog szabályai az irányadók”, de a jogviszony megszűnésére vonatkozó szabályok (97.§) nem kezelik azokat az összeférhetlenségi kockázatokról, amik a jogviszony megszűnése után merülhetnek fel. Az (5) bekezdést az új Mt. is megtartja a 8.§ (1) bekezdésében, míg ugyanott a (2) bekezdés előírja „a munkavállaló munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely – különösen a munkavállaló munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére”. Az új Mt. 228.§ (1) bekezdésében pedig a régi Mt. imént idézett 3.§ (6) bekezdése szerepel azzal a különbséggel, hogy a versenytilalmi megállapodás legfeljebb két évre köthető. Ennek további részleteiről a következő fejezetben lesz szó.

Áttekintettük három jogi hivatásnak a szabályait is, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló a 2011. évi CLXII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 2011. évi CLXIV. törvény a bírói, illetve ügyészi szolgálati viszony alatt fennálló összeférhetlenségeket rendezi, ezen kívül az egyes eljárásokban a korábbi eljárásokban betöltött szerep kizárási ok lehet, de e két törvény más módon nem rendezi bírák és ügyészek forgóajtó kérdéseit. Az ügyvédekről 1998. évi XI. törvény 7. §-a szerint „az ügyvéd 2 évig nem járhat el annál a bíróságnál, ügyészségnél vagy nyomozó hatóságnál, amelynél az ügyvédi kamarai tagsága előtt bíró, ügyész vagy a nyomozó hatóság tagja volt”.

Az interjúalanyaink által legkockázatosabb szektoroknak ítélt területek szabályozását is áttekintettük. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény a Magyar Energia Hivatal elnökére és elnökhelyettesére nézve nem tartalmaz olyan szabályokat, amely a forgóajtó jelenséget kezelné. A hírközlés területén az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény szabálya a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben továbbél és az elnökre és elnökhelyettesre vonatkoznak forgóajtó szabályok.⁴⁴ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény szintén tartalmaz forgóajtó szabályokat.⁴⁵ Más eljárási szabályokban található összeférhetlenségi rendelkezések között a gyakran alkalmazott „az, akitől az ügy tárgyilagossága megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság)” fordulat lehet az, amely egy adott döntésnél a forgóajtó jelenség ellen hathat, persze ehhez szükséges az is, hogy az eljárásban résztvevő fél tudomást szerezhesen az elfogultságról.

44 113.§ „(8) Az Elnök, illetve az elnökhelyettes megbízatásának megszűnése után egy éven át

a) nem létesíthet munkaviszonyt vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt olyan gazdasági társasággal,

b) nem létesíthet rendszeres gazdasági kapcsolatot gazdasági társaság vezető tisztviselőjeként vagy tulajdonosaként olyan gazdasági társasággal, illetve

c) nem szerezhet részesedést olyan gazdasági társaságban,

amelynek jogát vagy jogos érdekét elnökként, illetve elnökhelyettesként hozott döntése érintette.

(9) Tekintettel a (8) bekezdés szerinti működési szektort érintő elhelyezkedési tilalomra, az Elnök, illetve az elnökhelyettes megbízatásának megszűnésével egyidejűleg a megelőző 12 havi, a Hatóságtól származó nettó – azaz személyi jövedelemadóval csökkentett – jövedelmének megfelelő mértékű kártalanításra jogosult. A kártalanítást a Hatóság költségvetése terhére kell megfizetni. Az ily módon megállapított kártalanítást a károk megtérülése körében adómentes. Ugyanezt a szabályt kell alkalmazni a Médiatanács elnöke és tagjai megbízatásának megszűnésekor érvényesülő, 129. § (9) bekezdésben foglalt tilalommal összefüggésben is.”

45 20.§ „(4) A Felügyelet elnöke, alelnöke, illetve a Pénzügyi Békéltető Testület elnöke megbízatásának megszűnése után hat hónapon át

a) nem létesíthet munkaviszonyt, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt olyan vállalkozással,

b) nem létesíthet rendszeres gazdasági kapcsolatot vállalkozás vezető tisztviselőjeként vagy tulajdonosaként olyan vállalkozással,

c) nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével nem szerezhet részesedést olyan vállalkozásban,

amelynek jogát vagy jogos érdekét a Felügyelet döntése a megbízatás megszűnését megelőző három évben érintette.

(5) A (4) bekezdésben foglaltakra figyelemmel a (2)-(3) bekezdés szerinti juttatás kizárólag társadalombiztosítási járulék, egészségbiztosítási hozzájárulás, valamint egészségbiztosítási és nyugdíjjárulék alapjául szolgáló jövedelem.”

A forgóajtó szabályozásnak igen lényeges az anyagi oldala is, és ezért meg kell említeni az ezt érintő törvényi szabályokat is. Az Alkotmánybíróság ugyan kétszer megsemmisítette a 98%-os különadóra vonatkozó rendelkezéseket (184/2010. (X.28.) AB határozat és 61/2011. (VII.13.) AB határozat), de az egy újabb formában továbbra is része a hatályos jognak.⁴⁶ A különadó célját a miniszterelnök 2010. június 8-i napirend előtti felszólalásában a kormány 29 intézkedésének egyikeként a következőképpen vázolta „18. intézkedés: a 60 napon túli végkielégítések és egyéb béren felüli juttatások – úgymint szabadságmegváltás, titoktartási pénz a költségvetési szférában – megadóztatása 98 százalékkal. ... A kormány egyben vállalja a képviselők felé, hogy ennek az intézkedésnek előterjesztésével megteremti az alkotmányos alapjait”.⁴⁷ A titoktartási pénz azonban nem azt jelenti, hogy a fentiekben ismertetett módon szabályozott titoktartási kötelezettségeknek a forgóajtón átmenők pénzért cserébe eleget tesznek, hanem a mindenfajta elhelyezkedési tilalomnak is az ellentételezése. A médiatörvény és a PSZÁF törvény ugyan egészben vagy részben mentesíti ezen adó alól a két hatóság fontos döntéshozóit, de más területeken változatlanul megmarad. „Életszerűtlen bármilyen pozíció esetén azt feltételezni, hogy ha valaki egy-két évig nem dolgozhat a szakterületén és ezt nem is ellentételezi a korábbi munkáltatója, akkor ellen fog állni a forgóajtó típusú összeférhetlenségeknek. Nem csoda, ha valaki nem bíz abban, hogy mire állást változtatna megszűnne a különadó és ezért épít kilépő utat a közszektorból még akkor, amikor bent van” – mondta egy interjúalanyunk.

Minisztériumoktól, központi kormányhivataloktól, autonóm közigazgatási szerveknek küldött adatigényléseinkben két kérdés szerepelt:

1. Rendelkezik-e az Ön által vezetett szerv olyan hatályos etikai kódexszel vagy más belső szabályozóval, amely szabályozza vagy valamilyen módon figyelembe veszi a forgóajtó effektust? Ha rendelkezik, kérem, elektronikusan szíveskedjenek elküldeni ezen rendelkezéseknek a szövegét, illetve az azt tartalmazó jogszabályt vagy egyéb szabályzatot.
2. Amennyiben nincs ilyen, abban az esetben figyelembe veszik-e valamilyen módon a gyakorlatban a vezetőállású munkavállalók és a munkáltatók kiválasztásánál a fentebb vázolt jelenséget (például munkaviszonyra vagy munkaviszony jellegű jogviszonyokra vonatkozó szerződésekben)?

A megkérdezett állami szervek egyikénél sincsen erre vonatkozó átfogó szabályozás, de sporadikusan megjelennek érdekes és hasznos megközelítések. A gyakorlatban pedig számos szervnél, köztük a *Belügyminisztériumban* „munkavállalók kiválasztásánál figyelembe veszik, hogy az ellátandó munkakör tekintetében fennállhat-e olyan kapcsolat a korábbi munkahely vonatkozásában, amely a törvény értelmében összeférhetlenséget keletkeztet”. A *Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban* a jogelőd Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium Etikai Kódexét (25/2009. (IV. 15.) KHEM utasítás) alkalmazzák, bár részletesen ez sem foglalkozik a jelenséggel.

A *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* a fegyelmi, illetve a büntetőjogi felelősségre vonás fontosságára utalt és „felüellenőrzésre történő kiválasztás általános szempontjai között figyelembe veszi, ha tudomására jut, hogy a gazdálkodó szervezet az ellenőrzés jogerős befejezésétől számított egy éven belül a NAV (illetve annak jogelődjei) olyan volt munkatársát alkalmazta, aki az ellenőrzésben az adóhatóság részéről közreműködött”. A *Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala* válaszában leírta, hogy „korábban létezett olyan jogi szabályozás, amely egyedi előírásokat tartalmazott a feltett kérdéskört, „a forgóajtó effektus” tekintetében, és kimondta, hogy egy évig nem járhat el az olyan személy, aki

46 2011. évi XLVI. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról

47 Országgyűlési Napló, 13. ülésnap (2010.06.08.), 2-4. felszólalás, lásd: http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=13&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig=4 (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

korábban az iparjogvédelmi hatóság alkalmazásában volt. Ma már ilyen speciális jogszabályi előírások a hatósági tevékenység esetében nem léteznek, csak az iparjogvédelmi ügyekben eljáró bírók esetében /14. § (29 bekezdés hatályos szövege/, mert az ilyenfajta egyedi szabályozást az Alkotmánybíróság határozata után a jogalkotás megszüntette 2003. április 1-jétől /2003. VI. törvény/.”

A *Közbeszerzési Hatóság* szerint „a kiválasztás és a jogviszonyt megelőző eljárás során az előző jogviszonyok, az azokból származó kapcsolatrendszer vizsgálat, és kiválasztási feltételként történő kezelése a jelenleg hatályos jogszabályi előírások alapján jogellenes munkáltatói magatartásnak minősül. Ez a típusú munkáltatói magatartás beleütközik a 2003. évi CXXV. törvénybe”. Ezzel a megállapítással nem értünk egyet, mert a korábbi munkahely nem egy olyan tulajdonság vagy jellemző, melynek kapcsán hátrányos megkülönböztetésről szó lehetne.

Az *Egyenlő Bánásmód Hatóság* egy a jelen tanulmányban részletesen nem vizsgált irányra hívta fel a figyelmet ez pedig a köz- és a civil szektor közötti mozgás: „a jogvédelem iránt elkötelezett jogász munkatársak – ami a kiválasztásuk során is fontos szempont – jellemzően az állami közszolgáltatból érkeznek, illetve oda távoznak, vagy hasonló tevékenységet folytató civil szféra irányába lépnek tovább. A Hatóságnál megszerzett értékes tudásukat így részben a közszolgáltatban, részben pedig a civil jogvédelem területén kamatoztatják.”

5. FORGÓAJTÓ JELENSÉG ÉS AZ ÜZLETI SZEKTOR

A fejezet célja egyrészt a forgóajtó jelenség üzleti szektort érintő jogszabályi hátterének bemutatása, másrészt annak vizsgálata, hogy ezek a jogszabályok mennyiben képesek a kockázatokat kezelni és milyen speciális gyakorlatok figyelhetők meg Magyarországon. Harmadrészt a fejezet az üzleti szektoron belüli, versenytársak közötti átjárás szabályozását és annak gyakorlati alkalmazását is elemezni kívánja, annak érdekében, hogy a tapasztalatok jó gyakorlatként szolgálhassanak a forgóajtó jelenség állami oldalát érintő szabályozásához.

5.1 A magyar üzleti szektor sajátosságai

A Transparency International Magyarország 2011-es Nemzeti Integritás Tanulmánya (NIS)⁴⁸ rámutatott, a társadalom valamennyi alrendszere közül az üzleti szektor integritása az egyik legalacsonyabb. Ennek oka alapvetően a szféra politikának való kiszolgáltatottsága, a kiszámíthatatlan jogalkotás és jogalkalmazás, ami nehezíti a tisztességes verseny kialakulását, az etikus üzleti magatartás versenyképességének növelését. Annak ellenére, hogy a magyar vállalkozásoknak csak kis hányada képes az állammal üzleti kapcsolatba lépni (pl. közbeszerzésen nyerni), minden magyar vállalkozás gazdálkodása függ az aktuális politikai hatalomtól. Az NIS egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy az üzleti és a politikai szféra összefonódása olyan átláthatatlan kapcsolati hálót és függelmi viszonyrendszert épített ki, aminek következményeként a jogalkotás nem a közérdeket, hanem jól láthatóan, egyre inkább egyes magánérdekeket szolgál. Sőt, az állam nem csak jogalkotói szerepkörében, hanem gyakran az üzleti szektort felügyelő, egyes tevékenységeket engedélyező hatóságokon keresztül is előnyben részesít egy gazdasági társaságot vagy tulajdonosi kört, hogy ezáltal a tisztességes versenyt ellehetetlenítve leküzdhetetlen versenyhátrányt teremtsen más vállalkozásoknak.

48 Burai Petra – Hack Péter (szerk.), *Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 – Nemzeti Integritás Tanulmány*, Transparency International. http://www.transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf

A politikai tényezők még inkább számítanak, ha a cég az állammal üzletel, például közbeszerzésen próbál indulni, ahol a tenderek közel háromnegyedét érinti a korrupció.⁴⁹ A kutatásnak nem célja a köz- és a magánszektor közötti összefonódások szélesebb körű vizsgálata, azonban a forgóajtó jelenség magyarországi működésének megértéséhez a kontextus felvázolása elengedhetetlen. Azaz a fenti okok eredményezik azt a politikától kiszolgáltatott üzleti környezetet, amire a vállalkozásoknak valahogy reagálniuk kell. Sok más jogszerű, de főleg jogellenes reakció között az egyik ilyen biztosíték lehet, ha a cég olyan embert foglalkoztat, aki érti a politika néha érthetetlennek tűnő működését, kapcsolatot tart fenn a döntéshozókkal, vagy éppen idejében rendelkezik a cég működését érintő jogszabályi változásokról. Tehát az üzleti szektor igénye a közszférában vagy a politikában jártas szakemberekre ebből a sajátos környezetből ered, vagyis ez teremti meg a forgóajtó jelenség piaci igényét.

5.2 Jogszabályi háttér és bírói gyakorlat

Ahogy a korábbi fejezetben említettük, a forgóajtó jelenség számos, különböző eljárási cselekménnyel is megvalósítható, és ezeket különbözőképpen csoportosíthatjuk a vonatkozó jogszabályok vizsgálatakor. Egyrésztől kettébonthatóak aszerint, hogy az üzleti szektorból állami szektorba vagy üzleti szektoron belüli, versenytársak közötti átjárást vizsgálunk. Másrészt különbséget tehetünk aszerint, hogy a munkaviszony megszűnése után vagy még annak ideje alatt él-e vissza a munkaviszonyából adta lehetőségekkel, annak reményében, hogy későbbi foglalkoztatójánál valamilyen előnyt szerezzen. A nemzetközi antikorrupciós irodalom ezt az esetet is a forgóajtó jelenséghez sorolja.⁵⁰ Előbbit a hatályos munkatörvénykönyv⁵¹ (1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről, továbbiakban „Mt.”) 3. §-ának 5. bekezdése szabályozza, miszerint a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekét veszélyeztetné.⁵² Ahogy a Legfelsőbb Bíróság egyik vonatkozó ítélete is kimondta, ez a szabály sérül akkor is, amikor egy volt munkavállaló a volt munkáltatójánál betöltött munkakörénél fogva megszerzett információkat felhasználja saját vállalkozása során.⁵³ Az új Mt. (2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről)⁵⁴ a korábbi különböző bírói gyakorlatot egységesítve tovább megy és a kapcsolódó jogok összeütközését is szabályozza, amikor kimondja, hogy a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja. Az új Mt. közvetlenül e rendelkezések után rendezi az üzleti titok megőrzésével kapcsolatos szabályokat, ami nagyrészt megegyezik a jelenleg is hatályos szabályozással: a munkavállaló a munkája során tudomására jutott üzleti titkot köteles megőrizni. A törvény kimondja, hogy ezen túlmenően sem közölhet illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott tudomására, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járna. Az így szerzett üzleti titokkal való visszaélésre irányadó jogszabály a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény (továbbiakban: Tpv.)⁵⁵ is, ami kimondja, hogy tilos üzleti titkot tisztességtelen módon megszerezni vagy felhasználni, valamint jogosulatlanul mással közölni vagy nyilvánosságra hozni. Tisztességtelennek minősül a törvény szerint kifejezetten az, ha az üzleti titkot a jogosult hozzájárulása nélkül, a vele – a titok megszerzése idején vagy azt megelőzően – bizalmi viszony vagy

49 Dr. Papanek Gábor D.Sc. (szerk.), A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon, Gazdaságkutató Intézet Zrt., 2009.

50 Transparency International Working Paper No 06/2010: Regulating the Revolving Door

51 hatályos 2012. június 30-ig

52 lásd BH 64/1996

53 BH 666/1996

54 hatályos 2012. július 1-től

55 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

üzleti kapcsolatban álló személy közreműködésével szerezték meg. A Tptv. külön kimondja, hogy a munkaviszony és a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony bizalmi viszonynak számít.

Az üzleti titok megőrzését egyébként előírja a gazdasági társaságokról szóló törvény is⁵⁶, de ott kizárólag a vezető tisztségviselőkre vonatkozik ez a kötelezettség. A vezető tisztségviselőnek nem minősülők esetében tehát az Mt. 103. § (3) bekezdésében rögzített titoktartási kötelezettség a munkaviszony megszűnése után jogalap nélkülivé válik. Ebben az esetben a fent említett Tptv. 4. § (1) bekezdése, valamint Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. IV. törvény (továbbiakban Ptk.) 81. §-a szerinti, üzleti titkot védő törvényi előírások vonatkoznak, továbbá a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 300. §-a szerinti büntetőjogi fenyegetettség áll fenn a törvényben meghatározott esetekben.

Ilyenkor egyrészt bizonyítani kell, hogy a munkavállaló az üzleti titkot nem őrizte meg, a (volt) munkáltatót hátrányos következmény érte és a kettő között oksági kapcsolat állt fenn. Mivel ez egyrészt a gyakorlatban nehezen bizonyítható, másrészt pedig a vállalkozásoknak jogos igénye, hogy a munkavállaló versenytárhoz való elhelyezkedését korlátozzák, született meg az ún. versenytilalmi megállapodás intézménye. Ez már a munkaviszony megszűnését követően korlátozza a munkáltató lehetőségeit. Az Mt. 3. §-ának 6. bekezdése visszautalva az előző szabályra, miszerint nem veszélyeztetheti a munkáltató jogos gazdasági érdekét, azt mondja, hogy a munkaviszony megszűnését követően ilyen jellegű kötelezettség csak megfelelő ellenérték fejében kötött, kifejezetten ezt a célt szolgáló megállapodás alapján köthető ki. Ezenkívül egy időbeli korlátot is előír a törvény, tehát a versenytilalmi megállapodás három évnél hosszabb időszakot nem írhat elő. A Legfelsőbb Bíróság ítéletében⁵⁷ rámutatott, hogy a jogszabály helytálló értelmezése szerint a megállapodás érvényességi feltétele a munkavállaló magatartásának korlátozásához képest megfelelő ellenérték, továbbá a versenytilalom tisztességes, a munkavállaló megélhetését, a szabad piaci versenyt méltánytalanul és túlzottan nem korlátozó feltétel meghatározása. A megállapodásban kikötött versenytilalom nem eredményezhet olyan mérvű korlátozást, amely nem az információk védelmét, a munkáltató gazdasági tevékenysége veszélyeztetésének elkerülését, hanem az adott tevékenység tekintetében széles körben és területen a piaci verseny korlátozását jelenti. Az új Mt. indoklásában ugyanakkor már az is áll, hogy a versenytilalmi megállapodás a polgári jog alapján nem támadható meg feltűnő értékkülönbség címen, mert már az Mt. vonatkozik rá és nem a Ptk. Ugyanakkor a törvénybe foglalt arányossági szabály megsértése a részleges érvénytelenséget vonhatja maga után. Az új Mt. változtat abban is, hogy a versenytilalmi megállapodás kötését már csak 2 évre engedélyezi. Sőt, még pontosabban fogalmaz az új törvény, miszerint előírja, hogy az ellenérték összegének meghatározásánál különösen arra kell tekintettel lenni, hogy a megállapodás milyen mértékben akadályozza a munkavállalót – elsősorban képzettségére és gyakorlatára tekintettel – újabb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésébe. Az ellenérték a megállapodás tartamára nem lehet kevesebb, mint az azonos időszakra járó alpbér egyharmada.

A bírói joggyakorlat alapján megállapítható, hogy a „megfelelő ellenértéknek” általában az éves átlagkereset ötven százalékát el kell érnie annyi évre nézve, ahány évre a versenytilalom szól.⁵⁸ Fontos az a bírói gyakorlat is, miszerint a Legfelsőbb Bíróság szerint nem kötelező a versenytilalmi megállapodásban meghatározni a pontos korlátozást, hanem a megállapodás alapján a munkavállalót „csak” bejelentési kötelezettség terheli miután új munkahelyre szerződött.⁵⁹ Ez a gyakorlat fontos iránymutatás lehet az állami oldalon való szabályozáshoz is.

⁵⁶ 2006. évi I. törvény 27.§ (1)

⁵⁷ BH 84/2001.

⁵⁸ Dr. Drávucz Péter: Hogyan kössék versenytilalmi megállapodást az alkalmazottammal?

<http://www.gtm.hu/magazin/hogyan-kossek-versenytilalmi-megallapodast-az-alkalmazottammal-110915105608> (Megtekintés időpontja: 2012. március 24.)

⁵⁹ BH 31/2005

5.3 Vélemények az üzleti szektorból

A megkérdezettek többsége egyértelműen egyetértett abban, hogy nemcsak biztosítani, de ösztönözni is kell az üzleti szektorban dolgozó szakértőket, hogy felhalmozott tudásukat a közszektorban a köz érdekében kamatoztassák. Azonban, amíg a közszféra nem lesz képes versenyképes juttatást biztosítani, a forgóajtó kockázatai sokkal erősebbek lesznek, azaz olyan kiegészítő jövedelemforrást kell keresnie az „átigazolt játékosnak”, ami az esetek többségében illegális bevételszerzésre ösztönöz. Tehát a közigazgatás fejlesztése, a knowhow megszerzése érdekében igényelt mobilitás nem tud érvényesülni, amíg a közigazgatási karrier nem lesz vonzó egy sikeres, vállalati szektorban alkalmazott szakember számára.

Kényszerből mennek

A forgóajtón legtöbbször a kényszer viszi át az embereket – állították a megkérdezett fejevadászok. Mivel ma Magyarországon a lobbizás külön csatornán működik és a versenyszféra fizetései jelentősen eltérnek az államigazgatás legális juttatásaitól egy nagyvállalat felsővezetőjét a kényszer viszi rá az esetek többségében, hogy a politika területére lépjen. Vannak olyanok is, akik egy nemzetközi karrier reményében döntöttek a váltás mellett, mert abban hittek a politika segítheti őket abban, hogy egy nemzetközi szervezet vezetői székébe kerülhessenek.

A megkérdezett fejevadász szerint arra is volt példa, hogy a politika, illetve a hatalom adta hiúság vezérelte őket a váltásban. Összességében azt mondhatjuk, hogy két fontos motiváció rajzolható fel azoknál, akik a versenyszférát elhagyva a politikában keresték szerencséjüket. Az első a hatalmi centrumhoz való közeledés vágya, tehát amikor valaki abban hisz, hogy képes bizonyos döntéseket befolyásolni, ha közelebb van a tűzhez, és ezzel későbbiekben anyagi előnyt szerezhet saját magának. A másik fontos motiváció az információ megszerzése, ami szintén értékesíthető hatalom.

Amíg például Angliában presztízs az államnak dolgozni és a forgóajtó jelenség náluk ezért is gyakori, addig Magyarországon nagyrészt a kényszer az, ami a pörgeti a forgóajtót és nem a karriervágy vagy a – nálunk nehezen értelmezhető – társadalmi cél.

Eltérő szemlélet

A kutatás során többször talákoztunk azzal az alapvető felfogással, hogy valójában a piac nem értékeli pozitívan, ha valaki vált a közszektor és a magánszektor között, ami a forgóajtó jelenség valódi visszatartó erejét jelenti. A megkérdezett fejevadász szerint egy volt vállalatvezető vagy felsőbeosztású alkalmazott piaci értéke sokat veszít, ha az önéletrajzában néhány év állami szolgálat is szerepel. Ez egyrészt azt jelzi, hogy volt valami kiesés a karrierjében, amit meg kell indokolnia, másrészt politikai kockázatot is magára vállalhat ezzel a munkáltató. Ritka, hogy valaki sikeres legyen a két különböző elvárással rendelkező szektorban, ezért se javasolja az átjárást a megkérdezett fejevadász.

De a legfőbb tényező az az, hogy teljesen más szemléletet igényel a közszektor és az állami szektor. Teljesen más a felelősségi rendszer és az elvárás. Tehát, ha valaki éveket dolgozott a közigazgatásban és hozzászólt ahhoz, hogy nincs igazán teljesítőkényszerben és a felelősséget jobb nem vállalni a döntésekért, stb., akkor őt már nem szívesen alkalmazzák a versenyszférában.

Hajlamosak az emberek a kapcsolati tőket is túlbecsülni – hangsúlyozta több forrásunk. Egy kapcsolati háló egy-két év alatt elavulttá tud válni és mindig az aktuális érdekszövetségek képesek hatékonyan működni, és nem a múlt kapcsolatai. Ez egyáltalán nem azt jelenti, hogy a személyes kapcsolatok ne befolyásolnák politikai és vállalati döntéseket, hanem hogy önmagában a kapcsolati tőke a piacon nehezen értékesíthető.

GVH és az állami vállalatok voltak a legkelendőbbek

Az állami szférából a legtöbb szakértőt a versenyhatóságtól és az állami vállalatoktól tudnak elcsábítani. Ennek egyrészt az az oka, hogy a GVH-nál egy szakmailag felkészült, a többi közigazgatási szervhez képest kimagaslóan magas színvonalon működő szervezetnél olyan szakértői gárda dolgozott, akiknek a tudása a piacon könnyen értékesíthető, másrészt a vállalatok igenis érteni szeretnék, milyen mechanizmusok és szempontok szerint működik a versenyfelügyelet. Tehát alapvetően nem döntést akarnak befolyásolni, hanem az ottani tudást megvásárolni. Az állami vállalatoknál már sokkal összetettebb a kérdés, mert nagyrészükkel üzleti kapcsolatban is állnak (beszállítói vagy megrendelői oldalon) vagy versenytársak a jövőbeli munkáltatók. Tehát itt az információ, a szaktudás és az üzleti döntés befolyásolásának lehetősége egyaránt meghatározó tényező.

Politikai kockázat

Ugyanakkor meg kell említeni azt a politikai kockázatot is, amit egy cég vállal, ha egy politikai ciklushoz erősen köthető szakembert vásárol meg a cég. Ebben az esetben egyedileg mérlegelik a kockázatokot. Magyarországon vannak olyan cégek, például az egyik legnagyobb magyar bank, amelyek megengedhetik maguknak, hogy elhívjanak bármelyik politikai oldalhoz tartozó (szak)politikust vagy volt hatósági vezetőt, mert nem éri őket komolyan a politikai elkötelezettség vádjá, hiszen továbbra is tudnak az állammal és önkormányzatokkal üzletelni. Vannak azonban olyan tanácsadó cégek, akik mérlegelve az így szerzett kockázatokat, később mégis a „szétválás” mellett döntenek, nehogy a cég valamelyik politikai oldalhoz legyen köthető.

Marad a lobbis és a tanácsadás

Ahogy fentebb írtuk egyöntetű véleménye volt a megkérdezett szakértőknek, hogy a közigazgatás eltérő munkafelfogása, az eltérő szemlélet nem kedvez azoknak, akik a forgóajtón átmenve a versenyszférában akarnak elhelyezkedni. Ebből következik az a megállapítás is, hogy az esetek többségében a közigazgatásból elcsábított munkaerő általában nem végez operatív feladatot az adott vállalatnál. Előfordul, hogy vezetői beosztásba kerül, mondjuk egy tanácsadó cégnél, de olyan feladatot bízunk rá, ami inkább „tanácsadói” szerepkört jelent. Tipikusan ilyen beosztás a kormányzati kapcsolatokért felelős vezető vagy egy adott nagyvállalat lobbis tevékenységét ellátó, akár kommunikációs igazgatónak nevezett felsővezető. De általában nem vonják be a vállalat operatív vezetésébe, mert az ahhoz szükséges tapasztalattal nem rendelkezik.

Tipikus az is, hogy az igazgatótanácsba vagy felügyelőbizottságba ajánlanak neki munkát, hiszen ebben az esetben sem vesz részt a cég napi működtetésében.

Arra is számos példát említettek a megkérdezettek, hogy vannak nagy állami cégek, ahova parkoló pályára tudják rakni azokat a volt politikusokat, akik őket korábban kedvező pozícióba hozták. Tehát érdemi munkavégzés nélkül kapnak juttatást korábbi érdemeikért.

Felesleges alkalmazni

Az adott vállalatnak hiába van szüksége információra és kapcsolati tőkére, nem feltétlenül tudja ezt egy adott munkavállalón keresztül a leghatékonyabban elérni. Sokkal kényelmesebb egy külön megbízási szerződés keretében tanácsot kérni valakitől vagy érdekkijárára megbízást adni. Ez az egyik oka annak, hogy a megkérdezett szakértők nagy része szerint Magyarországon a forgóajtó jelenség nem elterjedt jelenség, mert drága valakit ezért külön foglalkoztatni. Sokkal fontosabb, hogy a politikai döntéshozók egy része befolyásolható és egy részük – megfelelő közvetítési díj ellenében – elérhető legyen. Tehát az állam igazából még nem működik azon a szinten, hogy a forgóajtó jelenség egyáltalán probléma legyen. Ahhoz kell egy jó működő államapparátus – állították a megkérdezett vállalatvezetők.

Versenytilalmi megállapodások gyakorlati tapasztalatai

A versenytilalmi megállapodások jogi hátterét és annak bírói gyakorlatát, illetve jogszabályi változásokat a fentiekben részletesen tárgyaltuk. Azonban fontosnak tartottuk az interjúk során, hogy rákérdezzünk a munkáltatói és munkavállalói szándékokra a megállapodással kapcsolatban.

Az vitán felül áll, hogy az intézmény szabályozása indokolt, mivel a munkáltató jogos igényét elégíti ki azzal, hogy korlátozni kívánja a munkavállalót abban, hogy a nála megszerzett tudást a versenytársnál értékesítse. A megkérdezett szakértők szerint a gyakorlatban az éves fizetésnek kb. felét kötik ki ellenértékként és átlagban 1-2 éves időtartamot írnak elő, amíg nem helyezkednek el versenytársnál.

Azonban azt is többen említették, hogy ez az intézmény Magyarországon nem tud megfelelően működni. Ennek oka lehet, a piac mérete, tehát könnyen ellehetetleníti a munkáltató karrierjét egy akár szűken behatárolt versenykorlátozó megállapodás. Másrésről a jogsértés esetén nehezen érvényesíthető a szerződés, ami részben a nem túl hatékony igazságszolgáltatásnak is betudható.

Tehát többen úgy vélték a gyakran alkalmazott versenykorlátozó megállapodás inkább egy kiegészített ellenszolgáltatásnak, egy többletjövedelemnek minősül, mintsem egy valódi korlátozásnak. Hasonló megállapodásokat alkalmaztak számos állami vállalatnál is, ahol kifejezetten a minél magasabb jövedelem elérése volt a cél, mintsem a forgóajtó jelenség kezelése.

Az is gyakran előfordul a vállalatoknál, hogy mikor megválnak egy munkavállalójuktól, akkor elengedik a „cooling-off period”-ot, tehát a versenykorlátozást, de felhívják a figyelmüket a rájuk úgyis vonatkozó titoktartási kötelezettségre. Ez így a munkáltatónak pénzbe se kerül és az igazán fontos titoktartást így is ki tudja kényszeríteni.

Több hazai multinacionális cégnél az elmúlt időszakban visszafogták a versenytilalmi megállapodások alkalmazását, mert komoly összegeket jelentett a vállalatoknak. Manapság csak a felsővezetők szűk körénél alkalmaznak ilyen jellegű megállapodásokat – állították a megkérdezett szakértők.

A leinformálás

A külföldi nagyvállalatoknál bevett módszer egy közép- és felsővezető kiválasztásánál az ún. background check, tehát mielőtt foglalkoztatnák, megnézik, hogy milyen korábbi érdeklődései lehetnek, ami összeférhetetlenségre adhat okot. Ezt többen egy olyan példaként említették, ami alkalmas lehet arra, hogy a közszektorban is bevezetésre kerüljön.

Összeférhetetlenségi tesztek

Számos kulcsfontosságú és magas korrupciós kockázatú pozícióknál, például beszerzési vezetőknél nemcsak munkaviszonyuk megkezdésekor, de számos nagyvállalatnál évente összeférhetlenségi nyilatkozatot tesznek. Egy megkérdezett kockázatkezelési szakértő szerint az esetek többségében a munkavállalónál azért nem merül fel az összeférhetetlenség, mert nincs megfelelően tisztázva azon esetek köre, amikor neki jeleznie kell az összeférhetetlenséget. Ezért a rendszeres nyilatkozattételi kötelezettségen felül, megfelelő képzések és tesztek tartása is indokolt, hogy a munkavállaló egyáltalán képes legyen a kockázatok felmérésére.

Ethosz

Megoldási javaslatok készíthetőek, a kockázatok csökkenthetőek, de a probléma az, hogy amíg a két alapvető ethosz sérül, miszerint az üzleti szektorban a piaci verseny kell, hogy meghatározza a

döntéseket, a közszektorban pedig alapvetően a köz érdekében kell eljárni, addigi érdemi előrelépés nem várható. A forgóajtó problémára nem adható hatékony válasz a jogalkotás átláthatóságnak megteremtése, a lobbis szabályozás rendezése és a közigazgatás átfogó modernizációja nélkül.

6. MEGOLDÁSI JAVASLATOK

A tanulmányban ismertetett forgóajtó jelenségek szabályozása a közszektor és a magánszektor számára is számos feladatot ad. Az alábbiakban megoldási javaslatokat adunk, melyek lehet, hogy nem teljes körűek és bizonyosan ki kell dolgozni azok részleteit, ám ez az a minimum, ami egy hatékony szabályozáshoz kell.

Közszektor

- Kttv. szabályozza közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése utáni elhelyezkedési tilalmak körét, melynek pontos tartalmáról közszolgálati tisztviselő és munkáltatója külön megállapodnak. A megállapodás hiánya esetére pedig kötelező érvényű szabályokat kell megállapítani.
- A kockázatosabb közszolgálati tisztviselő státusokat elhagyó tisztviselők legyenek kötelesek bejelenteni, hogy hol helyezkednek el miután a közszolgálatot elhagyták. A bejelentések nyilvántartására, nyilvánosságára, valóságtartalmuk ellenőrzésére állami szerv(ek)et kell kijelölni.
- A kockázatosabb közszolgálati tisztviselő státusok körét az Állami Számvevőszék segítségével a belső ellenőrzési és vagy etikai szervek határozzák meg intézményenként.
- A kockázatosabb közszolgálati tisztviselő státusoknál a jövődő munkáltatónak (közigazgatási szervnek) legyen arra lehetősége, hogy forgóajtó jelenség kockázataira tekintettel átvilágítsa a jelentkezőket.
- A kockázatosabb közszolgálati tisztviselő státusok esetében a munkáltató tegye interneten közzé a pozíciót betöltők szakmai életrajzát.
- A forgóajtó jelenség összeférhetelenségi kérdéseinek részleteit az egyes állami szervek etikai kódexei szabályozzák.
- Mind a jogszabályi, mind az egyéb normákon alapuló szabályozás terjedjen ki az állami vezetőkre, az országgyűlési, Európai Parlamenti és önkormányzati képviselőkre és a polgármesterekre, azzal, hogy az egyes pozíciókra vontkozó szabályok között differenciálni kell.
- Hatékony lobbiszabályozást kell bevezetni, amely egyes forgóajtó jelenségeket is kezel.

A forgóajtó szabályok terjedjenek ki a nyugdíjazás utáni összeférhetlenségi helyzetekre is, különös tekintettel a fegyveres szervek hivatásos állományú (volt) tagjaira is.

Magánszektor

- A gazdasági társaságok Társadalmi Felelősségvállalási Programjaikba és etikai kódexaikbe építsék be a forgóajtó jelenség szabályozását, akként, hogy önmegtartóztatást a forgóajtó jelenség kihasználásában és ezt személyzeti politikájukban, belső szabályozóikban, belső és külső kommunikációjukban is érvényesítik.
- Az ágazati érdekképviseleti szervezetek szektorspecifikus átláthatósági és összeférhetlenségi szabályokat alkossanak a forgóajtó jelenség kezelésére és tagságuk azokat vezesse is be.
- A gazdasági társaságok vállalják, hogy nem alkalmaznak a forgóajtón átment személyeket lobbizásra az illető szektorváltását követő legalább két évig.

MELLÉKLET

(forgóajtó-adatigénylések 2012. márc. 19.)

Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
Külügyminisztérium
Nemzetgazdasági Minisztérium
Nemzeti Erőforrás Minisztérium
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Vidékfejlesztési Minisztérium
Magyar Energia Hivatal
Országos Atomenergia Hivatal
Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Közbeszerzési Hatóság
Egyenlő Bánásmód Hatóság
Gazdasági Versenyhivatal
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
Országos Tisztifőorvosi Hivatal
Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
Országgyűlés Hivatala
Oktatási Hivatal
Nemzeti Innovációs Hivatal
Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal
Magyar Állami Földtani Intézet
Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség
Földmérési és Távérzékelési Intézet
Foglalkoztatási Hivatal
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

(az aláhúzott intézményektől nem érkezett válasz)

BOR4

© 2012 Transparency International Magyarország
Falk Miksa u. 30. IV/2
1055 Budapest
Magyarország

<http://www.transparency.hu>

