



## ÉSZREVÉTELEK AZ ÁLLAMI SZERVEKNÉL ÉRVÉNYESÍTENDŐ ETIKAI KÖVETELMÉNYEKRŐL SZÓLÓ ZÖLD KÖNYV TERVEZETÉRE

A Transparency International Magyarország (TI) az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló zöld könyv tervezetét (tervezet) a hatékony közszolgálati etikai szabályozás kialakításának irányába tett fontos lépésnek tartja. A TI maga is részletesen foglalkozott ezzel a témával, amelynek eredményeit [tanulmányban](#) is összefoglaltuk.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a Zöld Könyv elkészítése nem jelenti a kormány Korrupciómegelőzési programjában foglalt, eredetileg 2012. június 30-ára vállalt, „Hivatásetikai Kódex kiadása a költségvetési szervek munkatársai számára” feladat végrehajtását. A kormányzati vállalással ellentétben a zöld könyv csupán etikai kódexek elkészítésére vonatkozó ajánlásokat tartalmaz, és nem határoz meg etikai szabályokat és intézményrendszereket a költségvetési szervek munkatársai számára. A TI javasolja, hogy az eredeti feladat végrehajtására új határidőt tűzzön ki a kormány.

### Általános észrevételek

A tervezet értékének tartjuk azt, hogy összegyűjt számos fontos, a közszolgálat számára irányadó etikai értéket. Az etikai kódexek lényegi sajátossága azonban a munkajogi szabályokkal történő összhang kérdése, vagyis az etikai vétségek szankcionálása, a számonkérhetőség, az esetek bizonyításának kérdése, az etikai eljárási szabályok (mely esetekben, milyen határidőkkel, mely fórum dönt az etikai vétségekről). E garanciális szabályok nélkül az etikai kódex könnyen hangzatos deklarációk gyűjteményévé válhat. Ezért a TI nem ért egyet a tervezet 22. számú lábjegyzetében foglaltakkal, miszerint az etikai vétségek kivizsgálására és a szankciókra vonatkozó szabályokat az egyes közszolgálati munkajogi jogszabályok tartalmazzák. Az etikai kódexeknek képesnek kell lenniük saját eljárási szabályok és fórumrendszer kialakítására. Az etikai vétségeknek nem lehet ugyanaz a következményük, mint a munkajogi természetű jogszabálysértéseknek. Az etikai vétségekre sui generis („etikai”) szankciókat kell kilátásba helyezni, e szankciók alkalmazására az adott foglalkoztató szervezetten belül önálló eljárási rend alapján működő külön testületet vagy személyt („etikai bizottságot”) kell megbízni.

### Antikorrupciós szempontú észrevételek

1. A „Hűség” elnevezésű pont alatt a vezetői döntés jogellenességét a jogszabályok kimerítően rendezik, ám a vezetői utasításokkal szembeni legitim ellenszegülés mégsem megoldott. Ezért célszerűen az etikai kódexek a vezetői utasítás jogellenességén túlmutató dimenzióit kell, szabályozzák. Így például az Alaptörvényben foglalt valamely értékkel ellentétes vezetői utasítás megtagadásának etikai összefüggéseiről kell rendelkezni.
2. A „Tisztességesség” körében javasoljuk az illetéktelen befolyás alá kerüléshez vezető helyzetek részletesebb kibontását, például
  - a. a foglalkoztató szervezettel szerződéses viszonyban lévő gazdálkodó szervezetben – a tőzsdén jegyzett részvénytársaságok esetén kívül – tulajdonosi viszony, döntéshozói jogok gyakorlása, teljesítésre irányuló szerződés megkötése, az ilyen cég teljesítésének ellenőrzésében, igazolásában közreműködés, stb. az etikai kódex hatálya alá tartozó személy vagy közeli hozzátartozója által,



## MAGYARORSZÁG

- b. a foglalkoztató szervezettel szerződéses viszonyban lévő gazdálkodó szervezet vagy a foglalkoztató szervezetnél lobbizó, érdekérvényesítő személlyel vagy szervezettel fenntartott, etikai szempontból kifogásolható kapcsolat (például: közös üzleti vállalkozás, közös tulajdon szerzése, stb.) fenntartása,
  - c. a foglalkoztató szervezetnél töltött munkaidőben másodállás vagy további jogviszony javára, érdekében végzett tevékenység.
3. Az „Átláthatóság” körében javasoljuk a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokhoz történő hozzáférés felhasználóbarát formátumát megteremteni, elsősorban kereshető adatbázisok létrehozásával.
4. Az „Együttműködés” körében hiányoljuk a lobbizás, külső érdekérvényesítés, illetve az erre irányuló kapcsolattartás megjelenítését. Ebben a körben elsődleges jelentőségű a magas korrupciós kockázatot rejtő területek, munkafolyamatok (pl.: állami vagy önkormányzati vagyon kezelése, egyes igazságszolgáltatási funkciók, közpénz pályázati rendszerben, támogatásként történő odaítélése). Fontosnak tartjuk a jogalkotási és egyéb szabályozási folyamatokat érő lobbihatások átláthatóságának megteremtését is. A lobbizás, érdekérvényesítés egyes kérdéseinek etikai normaként történő szabályozása ugyan szükséges, de nem elégséges megoldás, ezért fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy ezen a területen törvényi szintű szabályozást is szükségesnek tartunk.
5. A „Támogatás” körében javasoljuk kiemelni, hogy a munkatársak nemcsak a jogtalan, hanem minden alaptalan támadással szemben védelemre méltóak, még ha e támadások jogszerűek is (például bírósági eljárással történő alaptalan fenyegetés).
6. A „bejelentjük a visszaéléseket” elnevezésű rész jelentős hiányának tartjuk a bejelentést tévő megvédésére vonatkozó garanciák, kötelezettségek megjelenítését. Ilyen lehet például a közérdekű bejelentések fogadására rendelt állami szervezet felállítása, amely a bejelentőnek anonimitást biztosítva közreműködik a bejelentett tényállás tisztázásában, a bizonyítékok biztosításában és a további intézkedésre jogosult hatóságokkal történő kapcsolattartásban. Mindez azonban törvényi szabályozást igényel, ezért a bejelentő védelmi mechanizmusra az etikai kódex csak támaszkodhat, de azt nem teremtheti meg önmaga. Eleve is túlzónak tartjuk a jogszabályok által egyébként is rendezett bejelentési/feljelentési kötelezettséget etikai normaként előírni akkor, amikor a bejelentők/feljelentők védelme teljességgel megoldatlan. A tervezet adós marad a visszaélés fogalmának meghatározásával is, holott az etikai normasértéseket mindenképpen el kell tudni határolni a jogszabálysértésektől.
7. A „Megőrizzük az elfogulatlanságunkat” elnevezésű rész hiányosságának tartjuk, hogy a tervezet nem határoz meg szankciót, következményt a sikertelenség esetére.
8. A „munkával összeegyeztethetetlen tevékenység” körében a tervezet nem határozza meg, hogy vitás esetben ki jogosult az összeegyeztethetlenségről dönteni.
9. A „Nem fogadunk el ajándékokat” elnevezésű rész szövegében értelmezhetetlennek tartjuk a „politikai vagy gazdasági szövetségeseink” megfogalmazást. Ugyanitt az ajándék árverezése, megsemmisítése, mint célkitűzés feleslegesnek tűnik. Az egyébként támogatható célt a jótékony célra történő felhasználással lehet elérni, ennek módját a jogszabályok megfelelően rendezik.



## MAGYARORSZÁG

10. Megjegyezzük továbbá, hogy a tervezet nem rendelkezik azokról az ajándékokról, előnyökről és helytelen kifizetésekről, amelyeket a tisztviselők adnak, illetve felajánlanak, holott bevett szokás a tiltott ajándékozásnak mind a passzív, mind az aktív oldalát etikai normaként előírni. Kérdéses az is, hogy a regisztráció és a beszolgáltatás kötelezettsége miatt csak a figyelmességi ajándékokra vonatkozik, és miért nem esik szó az ajándék bejelentése folyamatának a szabályozásáról. Ebben a körben az ajándékok kötelezően vezetendő és a honlapon nyilvánosságra hozott regiszterét tartjuk megfelelő megoldásnak.
11. Az ajándékozás témakörben az sem világos, hogy milyen módon tud az érintett tisztviselő tanácsot kérni egy ajándék, vendéglátás elfogadásáról? Erre adott esetben, mondjuk egy szakmai rendezvényen, nincsen módja, hacsak nem vállalja a sértés okozásának vagy a nevetségessé válásnak a kockázatát. Ehhez kapcsolódóan az sem egyértelmű, hogy ki bérelne járművet a tisztviselő utazására.
12. A „Visszautasítjuk a felkínált jogtalan előnyöket” elnevezésű részben súlyosan aggályosnak tartjuk a tisztviselők számára etikai követelményként a büntetőjogi feljelentési kötelezettségen túlmutató felderítési, tényállási elemek megállapítására irányuló kötelezettségeket előírni a potenciális vesztegetők üldözése érdekében. Eleve nem életszerű, hogy az erre vonatkozó jogosultsággal nem rendelkező tisztviselő képes lenne olyan bünyogi nyomozásra emlékeztető feladatokat végrehajtani (előnyt kínáló személy azonosítása, tanúkutatás), amelyek a gyakorlati tapasztalatok alapján az erre rendelt nyomozó hatóságoknak sem szoktak sikerülni. Mindeközben a tervezet nem rendelkezik arról az esetről, amikor azok a személyek kerülnek illetéktelen előnnyel összefüggő gyanúba, akik a tervezet rendszerében az ilyen gyanúra vonatkozó, egyébként is eltúlzottan szigorú kötelezettségen alapuló jelentést fogadni és kivizsgálni kötelesek.  
  
A tervezet továbbá nem tisztázza, hogy mi a teendő akkor, ha a jogtalan előnyt sem visszaszolgáltatni sem a kijelölt személynek átadni nem lehet.
13. Az akaratlan előny visszaszolgáltatására vonatkozó rendelkezések szintén túlzóak. Nem életszerű a 24 órás határidő és a tanúk jelenlétében felveendő jegyzőkönyv előírása. Ezt a kötelezett egy egyszerű kiküldetés, hétvége, szabadság esetén sem tudja teljesíteni. Ezért ennek a résznek az elhagyását javasoljuk.
14. A „Nem kerülünk mások befolyása alá” elnevezésű szövegrész ismételten értelmezhetetlen módon utal az etikai kötelezettek esetleges politikai jellegű kapcsolataira, miközben hallgat a sokkal valószínűbb gazdasági kapcsolatokról. Ezért azt javasoljuk, hogy az etikai kódexek a fenti 2. pontban írt javaslatunknak megfelelő körben szabályozza a tisztviselők számára tiltott gazdasági kapcsolatokat is.
15. A „Nem élünk vissza a köz és a mások adataival” elnevezésű részben célszerűen rendelkezni kell a minősített adatokról is. Nyilvánvaló, hogy a minősített adatok védelméről szóló törvény jelenti a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő, az Alaptörvény által is biztosított jog legerősebb korlátozását. Ezért etikai követelményként kell előírni a minősítésre jogosult vezetőknek azt, hogy a minősítést csak a legvégső esetben és csak a nyilvánosság kisebb fokú korlátozásával nem védhető adatok körére, az elengedhetetlenül szükséges mértékben alkalmazzák. Etikai követelmény kell, legyen az, hogy az adat minősítése nem lehet a közpénzek felhasználására, illetve a közhatalom gyakorlására vonatkozó nyilvánossági követelmények alól történő indokolatlan kibúvás eszköze.



## MAGYARORSZÁG

16. A „Munkahelyváltás esetén is tisztességesen járunk el” elnevezésű pontban az ún. forgóajtó jelenség megakadályozása érdekében javasoljuk a magasabb kockázatú közszolgálati tisztségviselői státuszok meghatározását, valamint annak előírását, hogy a beosztásukat elhagyó magasabb kockázatú közszolgálati tisztségviselők kötelesek legyenek bejelenteni, hogy hol helyezkednek el, ez az információ pedig kerüljön nyilvánosságra hozatalra. Javasoljuk azt is, hogy legyen hozzáférhető, nyilvános a magasabb kockázatú közszolgálati tisztségviselők szakmai önéletrajza. Az itt javasolt bejelentési kötelezettség fogadása és a nyilatkozatok valódiságának ellenőrzése legyen az etikai eljárások lefolytatására, etikai vétségek elbírálására rendelt szervezet feladata.
17. A „Méltóak maradunk a köz bizalmára” kezdetű részben nem világos a köz bizalmának a tisztségviselők vezetői által történő közvetítésére történő utalás funkciója. Ez a kitétel a közbizalom megszolgálása helyett inkább a vezetők bizalmának kiérdemesítésére vonatkozó kötelezettséget teremt. Eközben a tervezet nem rendelkezik arról, hogy adott személy köz bizalmára méltó vagy méltatlan voltáról ki dönt és az érintett személy saját méltó voltát (a méltatlanságát előidéző körülmény hiányát) miként bizonyítja?

### **Alapjogi szempontú észrevételek**

18. Rámutatunk, hogy a „Hűség” elnevezésű pont alatt írtak körében értelemzavaró a megtartásra és megtartatásra érdemesített jogszabályok Alaptörvényen alapulására utalni. Egyrészt minden belső jogszabály az Alaptörvényen alapul, másrészt az Európai Unió normái nem az Alaptörvény alapján kötelezőek, az Alaptörvény pusztán elismeri azok egyébként kötelező voltát.
19. Ugyanitt a vezetői döntés Alaptörvény ellenességére utalás nem értelmezhető. Mivel az Alaptörvény rendelkezéseit minden esetben valamely jogszabály részletezi, a vezetői utasítás is elsősorban ezzel a jogszabállyal lehet ellentétes. Ezért – a tárgyban megszokott jogszabályi megoldásokhoz hasonlóan – a jogellenes vezetői utasításokra érdemes utalni.
20. „Nem kerülünk mások befolyása alá” című szövegrész esetében a szenvedélybetegség és a függőség körében előírt etikai norma a méltóság védelmére vonatkozó alapjogi aggályokat vet fel.
21. A „Méltóak maradunk a köz bizalmára” kezdetű részben a közbizalomra méltatlanok körének meghatározása újfent méltóságvédelmi aggályokat vet fel. Például lehet, hogy valaki egészségi vagy az Alaptörvény által védett lelkiismereti okból nem tud eleget tenni a honvédelmi kötelezettségének. Ettől az illető még méltó lehet a köz bizalmára. Az állam és az állami szervek kritikájának a közbizalomra méltó mivoltot kizáró tényezőként meghatározása pedig nemcsak az Alaptörvény által szinte korlátozhatatlan alapjogként védett szólásszabadságot sérti, de ellentétes az Alkotmánybíróság 36/1994. számú határozatában foglaltakkal is. Ezzel szemben a felsorolás kihagyja az állampolgári kötelezettségek teljesítése közül a tanúzási kötelezettséget, amely pedig sokkal célszerűebben előírható etikai követelményként is. Végül az egyébként nagyon helyesen szabályozott diszkrimináció tilalmára vonatkozó felsorolást javasoljuk tipizáló jelleggel felépíteni.