

A Transparency International Magyarország üdvözölte, hogy a Kormány jogalkotási lépésekre szánta el magát és antikorrupciós törvénycsomagot terjesztette a Parlament elé. A törvényhozási eljárás legelején képviselőkhöz és a nyilvánossághoz eljuttattuk a törvénycsomaggal kapcsolatos észrevételeinket. A törvényjavaslatok elfogadása után most összegezzük, hogy mely javaslatainkat fogadták meg és mely területen várhatók a jelzett problémák orvoslásának hiányában jogalkalmazási nehézségek. Ahhoz, hogy az így véglegessé vált törvényről árnyalt képet lehessen alkotni, az egyes részeit külön-külön értékeltük.

1. Közérdekvédelmi és Közbeszerzési Hivatal
2. Átláthatósági Megállapodás
3. A közbeszerzéseket érintő módosításokról
4. Közérdekű Bejelentők Védelme

### **Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal**

A Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) felállítását TI kezdetektől ellenezte. Egy újabb korrupciót üldöző intézmény felállítása nem oldja meg a problémát. A véleményünk kezdetektől az, hogy a meglévő bűnüldözési, korrupcióellenes eszközrendszer (rendőrség, ügyészség) anomáliáinak megoldása nélkül nem képzelhető el előrelépés a korrupció elleni küzdelem terén. Nem hivatalból, hatékonyságból van kevés.

Az újonnan felálló Hivatal új egysége bejelentések nyomán vizsgálatokat folytat, tanácsot és ajánlásokat ad, stratégiát készít, valamint a közérdekű bejelentőket védi. E jogosítványokat lehetett volna már létező és erre hivatott intézményre telepíteni (pl. ügyészség, rendőrség, illetve a Központi Igazságügyi Hivatal). A közérdekű bejelentők védelmét a szintén megkérdőjelezhető hatékonysággal működő Közbeszerzések Tanácsával összevonni nem szerencsés. Ez elodázza a közbeszerzési intézmények reformját és a bűnüldöző hatóságok súlyos anomáliáinak orvoslását.

Alapvető fenntartásaink mellett is megfogalmaztunk több javaslatot a képviselők számára. A legfontosabb elfogadott javaslatunk, hogy a Hivatal elnöke nem újraválasztható, ezzel a függetlensége nyert egy külön biztosítékot. Azonban ez a függetlenség sajnos nem teljes, hiszen a mindenkori parlamenti többség szavazata szükséges az elnök megválasztásához. Előnyösebb lett volna kétharmados többséghez kötni egy ilyen funkció betöltését. Annál is inkább, mert az egész intézményt jellemzi egy garanciák híján lévő erős elnöki intézmény. Fontos lett volna, olyan fékek beépítése, amelyek a közérdekű vizsgálók függetlenségét védik, akár a munkáltatói jogokat gyakorló elnökkel szemben is. A másik fontos hiányossága a törvénynek, hogy túl sok diszkrecionális hatalmat ad a Hivatalnak a közérdekű bejelentők által kezdeményezett eljárásokban (erről lásd alább a „Közérdekű bejelentők védelme” résznél).

Nem egyértelmű, hogy a jövő márciusban felálló Hivatal majdani elnöke és a Közbeszerzések Tanácsának jelenlegi elnöke hogyan tudják ellátni párhuzamosan a Tanács vezetését, amíg utóbbinak még évekig van futó mandátuma.

A Közérdekvédelmi Tanácsadó Testület felállítását teljesen indokolatlannak tartjuk. Amikor volt politikai akarat, akkor voltak magas színvonalú munkát végző tanácsadó fórumok. Ezek mindig addig léteztek, amíg megvolt e politikai akarat – erre jó példát szolgáltatott az Antikorrupciós Koordinációs Testület története. Egy ilyen állandó konzultációs fórum funkciója és hasznossága nem megalapozott, nem látható, hogy miben járul hozzá a változásokhoz.

A Hivatal elnökének helyettesítése esetén ma sem világos, hogy a helyettesítésre jogosult főtitkár és közérdekvédelmi igazgató milyen sorrendben látják el e funkciót. Ilyen bizonytalanság egy antikorrupciós testület esetén legalábbis zavaró.

A közbeszerzési intézményrendszer új tető alá helyezése nem változtat a status quo-n, sőt várhatóan a tarthatatlan közbeszerzési állapotok meghosszabbítását eredményezi.

### **Átláthatósági Megállapodás**

Nagy reményeket fűztünk az átláthatósági megállapodással kapcsolatos törvénymódosításhoz, amelyben a közpénzek feletti civil kontroll lehetőségét láttuk. A TI által javasolt intézmény és a megszavazott törvény által becikkelyezett átláthatósági megállapodás nagyon távol áll egymástól. Így az átláthatósági megállapodás jelenlegi formáját ezen új jogintézmény félreértésének tartjuk.

A törvény értelmében az átláthatósági biztos a beszerzés kezdetétől és az ajánlatkérő megkeresésére monitoroz – ahogy ezt a TI a kezdetektől javasolja. Azonban a többi javaslatunkat már nem fogadták el a képviselők. A közpénzek elköltésének újfajta kontrollját csak az eredményezhetné, ha az átláthatósági biztos nem egy újabb jogszabályi ellenőr lenne, amire már ma is létezik jó pár ellenőrzési mechanizmus (vö. a hivatalos közbeszerzési tanácsadók és az újonnan bevezetett pénzügyminiszternek jelentő szakértő – lásd Kbt. új 17/E.§). A TI által ajánlott új monitorozás nem a jogszabálynak megfelelést, hanem a sokkal tágabb gazdaságossági-ésszerűségi kritériumokat vizsgálná a nyilvánosság eszközével. Továbbra is zavaró, hogy a végrehajtási jogszabály – még teljesen ismeretlen – koncepciója nélkül nehezen formálható vélemény az intézményről. A törvényhozási eljárásban azonban annyira más irányba mozdult el a jogalkotó, hogy az alsóbb szintű jogszabályban nehezen képzelhető el változtatás.

A képviselők megszavazták azt az általunk ellenzett módosító indítványt, amely értelmében csakis a Hivatal által vezetett listán szereplő megfelelő közbeszerzési szakértelemmel bíró személy lehet átláthatósági biztos – ma még nem ismert jogszabályi kritériumok teljesülése esetén. Így szinte lehetetlenné válik a civil szervezetek részvétele, helyette a már eddig is ellenőrző szakértői körök bevonása várható. Márpedig ellenőrrel, szakértővel, tanácsadóval már így is telítettek a közbeszerzések. Az átláthatósági megállapodás lényege egy önkéntességen alapuló bizalmi kapcsolat a közbeszerzések szereplői között és e bizalmi viszony része lett volna az átláthatósági biztos tevékenysége. Ezzel szemben az elfogadott módosítás e jogintézmény alkalmazását a jogalkotó kötelezővé teheti és a listás megoldással eleve olyan szereplőkre bízta ennek működtetését, akikkel szemben a Közbeszerzések Tanácsa által készített tanulmány szerint eleve nem túl erős a bizalom.<sup>1</sup>

### **A közbeszerzéseket érintő többi módosításról**

A törvény végső formájában jóval túlmegegy az eredeti koncepción: több tekintetben az előző év Közbeszerzési törvény (Kbt.) módosításának elvarratlan szálait próbálja meg rendezni. Így a Kbt. módosítások javarésze önmagában nem érint korrupciós kérdéskört. A TI évek óta hangoztatott álláspontja, hogy e téren új törvényre van szükség. A kapkodó, átgondolatlan jogalkotásra példa, hogy a tavalyi becikkelyezett, de hatályba még nem lépett elektronikus közbeszerzést – belátva a teljes felkészületlenséget – egy újabb évvel kitöltték. Rengeteg közbeszerzést érintő módosítás özönlött a házba, amelyek között van szakmai alapon támogatható is (erre példa a T/11025/140 módosítót). Ugyanakkor a jogalkotó újabb Kbt.

---

<sup>1</sup> <http://www.kozbeszerzes.hu/nid/KorrupciosKutatas>

változtatási hulláma csak a megoldás kitolása. Két elhibázott törvényhelyre hívjuk fel a figyelmet.

A hivatalos közbeszerzési tanácsadó ezen túl a törvény alapelveinek betartását is hivatott lenne ellátni, ráadásul jogszabálysértés esetén a Hivatal elnökéhez lesz köteles fordulni. Mindez addig elképzelhetetlen, amíg a tanácsadó az ajánlatkérőtől nem teljesen független. Ma a hivatalos közbeszerzési tanácsadók jelentős része a munkáltatójánál végez tanácsadó tevékenységet (lásd Kbt. 11.§ (6) bekezdés) vagy ügyvédi elfoglaltság mellett folytat tanácsadó tevékenységet. Egyik munkavállalói forma sem biztosít a munkáltatótól, megbízótól megfelelő függetlenséget.

Az új 17/E. § értelmében egy újabb ellenőrzési forma jön létre: meghatározott beszerzéseknél a törvényszerűséget az államháztartásért felelős miniszter (pénzügyminiszter) által kijelölt szakértő lesz jogosult ellenőrizni és jelenteni annak. Nem érthető, hogy mi szükség van a hasonló hivatalos közbeszerzési tanácsadó által végzett ugyanilyen törvényi ellenőrzés mellé tenni még egyet. A párhuzamos ellenőrzési mechanizmusok nagyban gyengítik a közérdeket.

### **A közérdekű bejelentők védelme**

Az antikorrupciós törvénycsomag legelőremutatóbb része a közérdekű bejelentők védelmét intézményesítő új szabályrendszer. Ezzel a TI a következő megállapítások mellett tud azonosulni.

1. Üdvözljük, hogy a bejelentők védelmét kiterjesztették a közeli hozzátartozókra, közérdekvédelmi bejelentéssel összefüggésben a munkáltatón kívüli más szervezetek által okozott hátrányok körére, valamint azt is, hogy a törvény tárgyi hatályát kiterjesztették az állami és önkormányzati vagyonnal kapcsolatos döntéshozatalokra.
2. A közérdekű bejelentő nem minősül automatikusan ügyfélnek, holott ez biztosította volna, hogy bejelentése ne tudjon jogi eljárás nélkül elsikkadni. Ennek hiánya sajnos annak lehetőségét rejti magában, hogy a bejelentő tehetetlen az ismeretlen vagy nem megalapozott okból „hallgató” vagy elutasító Hivatallal szemben. A kellő garanciák nélküli diszkrecionális jogkörben rejlő veszélyeket a törvényhozási eljárás során nem orvosolták.
3. Nem értünk egyet azzal az átmeneti rendelkezéssel, hogy a Hivatal törvény hatályba lépését megelőzően elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén mérlegelhesse a feljelentés megtételét. Ez ugyancsak az imént jelzett túlzott diszkrecionális problémáját veti fel.
4. A közérdekű vizsgálók eljárásuk során a szervezeti hierarchián belül is függetlenséget kell, hogy élvezzenek. Legalább a törvény végrehajtási rendeletében biztosítani kell, hogy a bejelentő személyes adatait a vizsgálón kívül más ne ismerhesse meg, azt ne vonják el a vizsgálótól, ne kerüljön illetéktelen személyek kezelésébe. Az ez irányú belső garanciák hiányoznak a törvényből.

A TI nagy előrelépésnek tekintti a törvénycsomag ezen részét. A fent jelzett kritikáink jövőbeli beépítésével a törvényi garanciák tovább erősítésével járhatnak.