



Állásfoglalás a kormány korrupció ellenes törvénycsomagjának tervezetéről

A Transparency International Magyarország felhívja a figyelmet arra, hogy a korrupció ellenes törvénycsomag megvalósítása és a Közérdekvédelmi Hivatal felállítása nem jelenti a korrupcióellenes feladatok teljesítését. A korrupció elleni fellépés kulcseleme a rendszerszerű szemlélet, amely tükröződik a 2008 februárjában elkészült, ám a kormány által a mai napig el nem fogadott Korrupció Elleni Stratégiában és Cselekvési Tervben. A törvénycsomagban foglalt elemek a korrupció elleni küzdelem fontos eszközei, de valódi tisztulást akkor várhatunk, ha a Stratégiában megfogalmazott prioritásokra koncentrálunk. Ezek a következők: párt- és kampányfinanszírozás rendszerének átláthatóvá tétele, a közbeszerzési rendszer átfogó reformja, a fejlesztési források átlátható felhasználásának biztosítása, valamint a hatósági engedélyekkel kapcsolatos korrupció visszaszorítása. A jelenleg tárgyalt kormányzati korrupcióellenes csomag tehát értékelendő, ugyanakkor további korrupcióellenes intézkedések bevezetése nélkül a látszatsmegoldás kockázatát rejti.

I. A közérdekű bejelentők védelméről és a Közérdekvédelmi Hivatal felállításáról

Általános észrevételek

A Transparency International Magyarország üdvözli a kormány antikorrupciós kezdeményezéseit. A tervezet több, megfontolásra érdemes javaslatot, ugyanakkor számos vitatható elemet is tartalmaz. A közérdekű bejelentők védelméről és a Közérdekvédelmi Hivatal felállításáról szóló tervezet megvalósítása nem oldja meg a korrupció feltárására alkalmatlan nyomozati szervek problémáit. A törvényjavaslatok elfogadásának legnagyobb veszélye, hogy a nyomozati szervek hatékony és független működésének biztosítása, valamint az Antikorrupciós Koordinációs Testület által kidolgozott Korrupció Ellenes Stratégia és Akcióterv megvalósítása lekerül a kormány napirendjéről.

A Transparency International Magyarország a lent megfogalmazott technikai észrevételek megtartásával javasolja a közérdekű bejelentők védelméről és a Közérdekvédelmi Hivatal felállításáról szóló törvénytervezet tárgyalásának **elhalasztását** a nyomozati szervek átfogó reformjáig.

Részletes észrevételek

A közérdekű bejelentők védelme a korrupció elleni küzdelem fontos eleme, mely elsősorban a nagyobb horderejű, a közérdekre különösen veszélyes esetek felderítését segíti elő azzal, hogy a visszaélést bejelentő számára biztonságot nyújt.

Üdvözlendő, hogy a megjelent tervezet a foglalkoztatott bejelentők védelmét szolgálja, valamint majdnem minden lényeges szempontra, lehetséges élethelyzetre, és következményre kitér. A közérdekű bejelentők védelméről szóló törvénytervezetnek ugyanakkor vannak kritikus pontjai is.

- A kormány által elkészített javaslatot nézve komoly kérdés merült fel bennünk azzal kapcsolatban, hogy a tervezet miért szűkíti le a bejelentők körét csupán a munkavállalókra, hiszen a közbeszerzések területén nem csak ők tapasztalhatnak visszaállásokat, vagy a bejelentés miatt hátrányokat. Utóbbi



esetek szabályozására is szükség van, még akkor is, ha a védelem ilyenkor más jellegű.

- Nem világos a tervezetben, hogy a bejelentő kihez forduljon, ha a közérdeket sértő esetről tudomást szerez. A munkáltatójához, vagy közvetlenül a Közérdekvédelmi Hivatalhoz? Részlet, az erre vonatkozó törvénytervezetből:

2§ (1) *Ha a munkavállaló a foglalkoztatási jogviszonyával összefüggésben kellő alappal feltételezi, hogy (...) e törvényben meghatározott tényállások megvalósultak, vagy megvalósulhatnak, bejelentéssel fordulhat a munkáltatóhoz.*

2§ (2) *Ha az (1) bekezdésben foglaltak a munkáltató vezetőjének magatartásával vannak összefüggésben (...) a munkavállaló a Közérdekvédelmi Hivatalhoz fordulhat. 2§ (6) A munkavállaló az (1)-(2) bekezdésben foglaltaktól eltérően – választása szerint – a munkáltató helyett a bejelentést közvetlenül a Közérdekvédelmi Hivatalnál, illetve a bejelentés tárgya szerinti ügy kivizsgálására hatáskörrel rendelkező más hatóságnál is megteheti.*

- A tervezet nem ad választ arra a kérdésre, hogy jár-e védelem, ha a bejelentő a sajtóhoz fordul, azaz az információ nyilvánosságra kerül.
- A bejelentők védelme egy új intézmény, ami kizárólag megfelelő társadalmi elfogadottsággal lehet működőképes, ezért kiemelt hangsúlyt kell fektetni az oktatásra és felkészítésre.
- Fontos, hogy a bejelentők anonimitását tiszteletben kell tartani, azonban az ügyek menetével kapcsolatban a nyilvánosságra kell törekedni.

A Közérdekvédelmi Hivatal létrehozása önmagában nem megfelelő eszköz a rendszerszerű korrupció felszámolására. Javasolt, hogy a Hivatal a bejelentők védelmére, az etikus magatartás terjesztésére, valamint etikai tanácsadásra koncentráljon. A Transparency International Magyarország nem javasolja, hogy a Közérdekvédelmi Hivatal vizsgálati és szankcionálási jogkört kapjon.

- A Hivatal a bejelentők védelmének ellátásában fontos szerepet játszhat.
- A tervezet alapján a létrehozandó Közérdekvédelmi Hivatalnak az ügyek feltárásával és szankcionálásával kapcsolatos feladatai átfedést mutatnak a jelenleg is működő nyomozati szervek feladataival. A nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy amennyiben egy államban a nyomozó szervek és az igazságszolgáltatási rendszer megfelelően működik, nincs szükség újabb hivatal létrehozására. A Közérdekvédelmi Hivatal kialakítása és vizsgálati jogkörrel való felruházása arra enged következtetni, hogy a hazai rendszer nem működik hatékonyan. Ebben az esetben elsősorban a működési zavarok okainak feltárására, majd orvoslására lenne szükség. A jelenlegi intézményrendszer erősítése a rendszer működőképességének biztosításához elengedhetetlen.
- A tervezet úgy szándékozik létrehozni egy új szervet, hogy nem oldja meg a jelenleg is működő szervekkel való kapcsolatát, a már kialakult hatáskör- és feladatmegosztásban elfoglalandó szerepét. A dokumentum megemlíti a nemzetközi együttműködési feladatokat, de arról nem esik szó, hogy ez a gyakorlatban mit jelent. Az új Hivatal felállítása az amúgy is nehezen átlátható



rendszerben további zavarokat idézhet elő, és veszélyeztethet már bevett és működő eljárásokat, együttműködési formákat.

- A Hivatal szervezetét tekintve felmerülhet a túlzott bürokrácia gyanúja. Nem nyilvános, hogy pontosan mekkora apparátusra gondolt a kormány, ám a korrupciós témával kapcsolatban felállított különböző bizottságok, tanácsok, szakértői szervezetek, stb. történetét (és kudarcait) figyelembe véve, javasolt egy kisebb, hatáskörökhöz mért, racionális létszámú Hivatal felállítása. Külön Tanácsadó Testületre – mivel a Hivatal alapvető célja, hogy szorosan együttműködjön a korrupció ellenes feladatokat ellátó közigazgatási szervekkel és civil szervezetekkel – egyáltalán nincs szükség.
- Nem esik szó a tervezetben, hogy mekkora és milyen mértékű lenne a Hivatal finanszírozása. A kormánytól való pénzügyi függés számos aggályt vethet fel.
- Javasolt a Hivatal minden dolgozójára vonatkozó szigorú összeférhetlenségi szabályozás bevezetése, valamint garantálni kell az alkalmazottak méltó és befolyásolásuk kockázatát csökkentő díjazását.
- A szervnek a tervezetben foglaltaktól lényegesen erősebb függetlenségi garanciákat kellene kapnia. A Hivatal függetlenségét megszilárdítaná, ha a törvény elfogadásához és a vezető(k) megválasztásához minősített többséggel hozott döntés lenne szükséges. Egyértelművé kell tenni, hogy a szervezet nem a kormánynak alárendelt.
- A Közérdekvédelmi Hivatalról szóló törvénytervezet 10. §-ában a tisztességes eljárás fogalmába, véleményünk szerint, a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalának is bele kellene tartoznia.
- A tervezet 11. § (1) bekezdésének g) pontjában ez olvasható: *„közpénz felhasználására irányuló eljárásban nem tartja tiszteletben a verseny tisztaságát és nyilvánosságát, ha ez a magatartás egyidejűleg az ügyfél vagy harmadik személy javára előny szerzését célozza vagy azt eredményezi.”* Javasolt az ügyfél és a harmadik személy mellett az ügyintézőt is megemlíteni.
- 24. § (2) *A Hivatal határozatai és végzései ellen fellebbezésnek nincs helye* – olvasható a törvénytervezetben. Tekintettel arra, hogy nem javasolt szankcionálási jogkört biztosítani a Hivatalnak, ezt a pontot javasoljuk törölni.
- A sikerdíj általánossá tétele véleményünk szerint, nem szolgálja a rendszer sikerességét, illetve társadalmi elfogadását. A bejelentőt megillető védelem körében a bejelentésből származó esetleges kár megtérítését javasolt vállalnia a Hivatalnak.
- Az ügyek kivizsgálásának folyamatával kapcsolatos, nyilvánosságra hozható információk a Hivatal honlapján jelenjenek meg. Fontos, hogy az ügyeket kivizsgáló szervek a Hivatalt is minden esetben tájékoztassák az eljárás lényeges körülményeiről, illetve annak befejezéséről.
- A Közérdekvédelmi Hivatal munkájáról és tapasztalatairól szóló éves beszámolót jutasson el a Parlamentnek.
- A Hivatalnak kötelessége együttműködni a területen érintett civil szervezetekkel.



A Közérdekvédelmi Hivatal egyúttal legyen módszertani és kutató központ, amely a bejelentésekből és a más szervek által kivizsgált ügyekről szerzett információk, adatok, illetve nemzetközi jó gyakorlatok összefoglalása és elemzése által jelentős szerepet játszik a korrupció elleni stratégia és gyakorlati intézkedések kialakításában. Emellett a Hivatalnak nagy hangsúlyt kell helyeznie az állampolgárok tájékoztatására, valamint az érintettek folyamatos oktatására, képzésekre. A tervezet azon bekezdését, mely szerint *„a Hivatal rendszeresen korrupcióellenes képzéseket, tájékoztatókat szervez a költségvetési szervek, valamint a gazdálkodó szervezetek és azok munkatársai részére”*, nagyon hasznosnak találjuk.

Összefoglalva:

- Addig újat alkotni, amíg nem tudjuk, hogy a meglévő miért nem működik, felelőtlenség.
- A Közérdekvédelmi Hivatal számára javasolt funkciók egy részét már meglévő szervek is el tudnák látni (például Ügyészség, Rendőrség, APEH, GVH, ÁSZ).
- Nem javasolt a Közérdekvédelmi Hivatal számára vizsgálati és szankcionálási jogkört biztosítani.
- Javasolt a fenti módosításokkal kiegészített előterjesztés tárgyalásának elhalasztása a nyomozati szervek megfelelő reformjáig.

II. OGY határozat a közszféra alapvető etikai követelményeiről

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

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

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

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

III. A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény módosításáról

Üdvözlendő, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felismerte a lobbitorvény módosításának a szükségességét. A törvény – a hatálybalépése óta eltelt időszakban – nem váltotta be a hozzá fűzött és a törvény céljában megfogalmazott reményeket, nem tette átláthatóbbá a lobbitevékenységet, a közhatalmi döntések befolyásolásának folyamatát. Erre enged következtetni



önmagában az is, hogy csupán kisszámú lobbista vagy lobbiszervezet nyújtja be rendszeresen a negyedévente benyújtandó lobbítájékoztatót és ezek arról tanúskodnak, hogy nem minden esetben sikerült a törvénnyel a megfelelő célcsoportot elérni. Egyrészt a rendszeresen lobbitevékenységet végzők egy része által kifejtett tevékenység nem éri el a klasszikus értelemben vett közhatalmi döntés-befolyásolás szintjét, másik oldalról pedig igazán jelentősnek tekinthető üggyel kapcsolatban az elmúlt időszakban nem született tájékoztató.

Örvendetes, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium olyan strukturális problémákra reagál, amelyek eddig kizárták, hogy a lobbitorvény beváltsa a hozzá fűzött reményeket.

Ebből a szempontból különösen jelentős a törvény 6. §-ában megfogalmazott módosítás, amely a lobbitorvény 16. § (1) bekezdését módosítja. Ennek célja, hogy a felszínre kerüljenek azok a közhatalmi döntések befolyásolására irányuló tevékenységek, amelyeket ugyan nem a bejegyzett lobbisták végeznek, de a törvény hatálya alá kellene tartozniuk. A változtatás iránya kívánatos, kérdéses azonban, hogy megfelelő szankció nélkül, miért látnák el ezután jobban kötelességüket a közhatalmi szervek, mint eddig. Mivel érhető el, hogy rendszeresen elkészítsék az emlékeztetőket?

Közhatalmi szervvel szemben szankció alkalmazását teszi lehetővé a lobbitorvény új 23. §-a, amely szintén üdvözlendő módosítás. Nem világos azonban ezzel kapcsolatban, hogy a kiszabható bírságra és annak összegére a törvény 33. §-ában megfogalmazott szabályok vonatkoznak-e vagy egyébként azt milyen eljárási rend szerint kell megfizetni, illetve kinek a számlájára. Kérdéses, hogy azt a „bírságot” szerv képviselője fizeti-e, esetleg a köztisztviselői illetményéből levonva, vagy a képviselt szerv köteles-e megfizetni. Ebből a szempontból problematikusnak tűnik például az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium megbírságolása az Igazságügyi Hivatal részéről.

A törvény koncepcionálisan abból indul ki, hogy a közhatalmi szervek és azok képviselői szankció nélkül is ellátják azt a kötelességüket, hogy tájékoztatják a nyilvántartást vezető szervet arról, hogy valaki a lobbitorvény megsértésével tett kísérletet a döntések befolyásolására. Az eddigi gyakorlat szerint azonban nagyon alacsony azon szervek száma, amelyek rendszeresen érdemi tájékoztatót nyújtanak be, ez azonban vélelmezhetően nem jelenti azt, hogy ugyanilyen alacsony a közhatalmi döntések befolyásolására irányuló megkeresések száma is. Ez pedig felveti azt a kérdést, hogy nem volna-e célszerűbb bevezetni a szankció alkalmazásának a lehetőségét az olyan közhatalmi szervvel szemben, amelyik nem tesz eleget a tájékoztatási kötelezettségének. Amennyiben pedig az adott időszakban valóban nem érkezett a közhatalmi döntések befolyásolására irányuló tevékenység, a szervet ennek tényéről lenne szükséges nyilatkoztatni. Ha utólag bizonyítást nyer az adott nyilatkozat valótlan volta, lehetőséget kell teremteni a felelősség megállapítására és szankció alkalmazására a szervvel szemben. Ezzel párhuzamosan szükséges kidolgozni azokat az eljárási szabályokat, amelyek lehetővé teszik a fenti bizonyítási eljárás lefolytatását, valamint szankció alkalmazását.

A nyilvántartást végző szerv személyi és tárgyi feltételei jelenleg nem teszik lehetővé, hogy kezdeményezőként lépjen a törvénynek meg nem felelő lobbitevékenység „felderítésével” és bizonyításával kapcsolatban, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény



rendelkezései pedig nem teremtik meg a jogosulatlan lobbitevékenységet bejelentő magánszemélyek, illetve adataik megfelelő védelmét. E törvény bizonyításra vonatkozó szabályai önmagukban nem elegendők ahhoz, hogy a nyilvántartást végző szerv teljes körűen képes legyen bizonyítani a jogosulatlan lobbitevékenységet. Emiatt szükségesnek mutatkozik az erre vonatkozó megfelelő eljárás kidolgozása.

A lobbitorvény „jóhiszemű” abban az értelemben, hogy azt az álláspontot képviseli, hogy amennyiben lehetőséget (és talán még ennél is többet: jogot) biztosít a lobbistának a döntés befolyásolására, ez önmagában átláthatóságot fog eredményezni. A lobbista és a lobbiszervezet jogait megerősítő módosítások iránya – ebből a szempontból - kedvezőnek tekinthető, az eddigi gyakorlat azonban nem bizonyította ennek a „jóhiszemű” magatartásnak az eredményességét. Szükséges lenne olyan megoldások alkalmazása, amelyek révén a közhatalmi szervnek is érdekévé válik a lobbista megkereséséről a tájékoztatás, vagy legalábbis veszélyesebbé válik számára annak elmaradása. A már említett bírságon kívül ez felveti annak szükségességét, hogy egyrészt a közhatalmi szervnek negyedévente nyilatkoznia kellene arról is, hogy nem érkezett hozzá a törvény hatálya alá tartozó megkeresés. Másrészt megfontolandó az a megoldás, amely a megalkotandó jogszabályok tervezetében szerepelteti azokat a szervezeteket, cégeket, stb. amelyek befolyásolták vagy befolyásolni akarták a megalkotott jogszabályokat.

Budapest, 2008. március 13.