

ÁLLÁSPONT A TISZTESSÉGES ELJÁRÁS
VÉDELMEÉRŐL, VALAMINT AZ EZZEL
ÖSSZEFÜGGŐ TÖRVÉNYMÓDOSÍTÁSOKRÓL
SZÓLÓ T/11026. SZÁMÚ
TÖRVÉNYJAVASLATRÓL ÉS A KÖZBESZERZÉSI
ÉS KÖZÉRDEKVÉDELMI HIVATALRÓL
SZÓLÓ/11025. SZÁMÚ JAVASLATRÓL

 Bevezető

A Társaság a Szabadságjogokért (továbbiakban: TASZ) üdvözlöi, hogy a Kormány a korrupció elleni küzdelem érdekében konkrét lépéseket tesz a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló T/11026. számú törvényjavaslat (továbbiakban: Javaslat) benyújtásával. A tisztességes eljárás védelméről szóló javaslat mellett a korrupcióellenes csomag részeként a T/11025 számú törvényjavaslattal a Kormány a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal (továbbiakban: Hivatal) felállítását kezdeményezi, amely a tisztességes eljárás védelméről szóló javaslat szervezeti kereteit teremti meg. A most bevezetni kívánt jogintézmények felállítása régóta napirenden volt, már a 2006-ban megalakult Gyurcsány - kormány programjában is hangsúlyos szerepet kapott a korrupció elleni fellépés. Nem vitatjuk el a törvénycsomag szüksé-

gességét, azonban szerencsétlennek tartjuk, hogy a májusban esedékes országgyűlési választásokat röviddel megelőzően, 2010. március 1. napján léphet hatályba a tisztességes eljárás védelméről szóló törvény. Kifogásoljuk, hogy az alapos társadalmi egyeztetés a törvénytervezet illetve törvényjavaslat ügyében ismét elmaradt. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium tartott egy konzultációt a korrupció elleni kormányzati intézkedések koncepciójáról, azonban a jelenlegi javaslati normaszöveget nem állt módunkban véleményezni a minisztériumban zajló jogalkotási szakaszban. A Javaslat nem került fel a Minisztérium honlapjára sem, holott az Elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény ezt kifejezetten előírja.

A Javaslat sok pozitív elemet tartalmaz, azonban a TASZ szerint az alábbi kérdésekben kiegészítésre szorul:

1. *Ki kell szélesíteni a törvény tárgyi hatályát, mert a közpénzekből nyújtott támogatások és a közbeszerzések vizsgálata nem fedi le az összes olyan területet, ahol virágzik a korrupció.*

2. *A törvényjavaslat a nagy jelentőségű korrupciós esetek megelőzésére és kivizsgálására összpontosít, és elsősorban a 25 milliós összegű előny feletti értékű ügyeket helyezi a közép-pontba. Véleményünk szerint nem szerencsés ilyen módon behatárolni a Hivatal mozgásterét.*

3. *Javasoljuk, hogy a technológiai lehetőségeket kihasználva a jogalkotó írja elő, hogy a Hivatal a tisztességes eljárás sérelmét feltáróknak online anonim bejelentési rendszert működtessen.*

4. *A magántulajdon és a magánlakás védelme miatt indokoltnak gondoljuk, hogy a Hivatal a vizsgálati jogköreit kizárólag abban az esetben használja magánszemélyekkel szemben (természetes-, vagy jogi személyek egyaránt), amennyiben a vizsgálat az állami, illetve államhoz köthető szerveknél nem vezetett eredményre.*

5. *A Hivatal vizsgálatát kezdeményező bejelentő kapjon észrevételezési és irat-betekintési jogosultságot, hogy nyomon követhesse az eljárást.*

6. *Jogdogmatikailag zavaros a felügyeleti szerv ellen indítható per szabályozása, továbbá aránytalan és rendszeridegen szankció kiszabását teszi lehetővé a javaslat a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv vezető tisztségviselője vonatkozásában, melyen álláspontunk szerint finomítani kell.*

A T/11025 számú javaslat kapcsán szeretnénk kifejezni, hogy több más szervezettel szemben a TASZ szerint **szükség van egy, a korrupció elleni küzdelemre szakosodott, erős jogkörökkel felruházott új szervezet felállítására**, mert a jelenlegi szervezeti keret nem bizonyult működőképesnek. Egy új hivatal alkalmas lehet arra is, hogy egyfajta katalizátorként segítse a többi, korrupció elleni küzdelemmel foglalkozó állami szerv hatékonyságát. Ugyanakkor nem tartjuk a legszerencsésebb választásnak a Közbeszerzési Hivatalt, amelyet ugyan átalakítanak, de az elmúlt évek tapasztalatai alapján a Közbeszerzési Hivatal inkább a probléma része, mintsem annak a megoldása volt.

Az előzetes egyeztetésekhez képest súlyos visszalépés, hogy **nem kerül sor a lobbitevékenységről szóló 2006. XLIX. törvény (továbbiakban: Lbtv.) szabályainak megváltoztatására**. Az Lbtv. a szakma által egy komolyan és joggal kritizált jogszabály, amely nem biztosítja a lobbizási folyamatok átláthatóságát. Alapvető probléma a hatályos szabályozással, hogy míg az üzleti lobbisták személyesen fejthetik ki álláspontjukat számos állami szerv képviselője előtt, meghívhatják ebédre a közhivatalnokot, addig a bármiféle anyagi haszontól függetlenül közügyekért lobbizók nem jutnak a közhivatalnokok közelébe, de már egy ebédmeghívás vagy egy kisebb ajándék is felvetheti a vesztegetés gyanúját. Az Lbtv. zavarait jelzi, hogy bár minden lobbista negyedévente köteles beszámolni a tevékenységéről, amelyet a lobbitevékenységet felügyelő Igazságügyi Hivatal a honlapján mindenki számára elérhetővé tesz, 2009-ben összesen 33 jelentés ilyen jelentés készült. A TASZ szerint nyilvánvaló, hogy a hatékony szankciórendszer hiánya miatt sem a lobbisták, sem a közhatalmi döntéshozók nem tartják be a törvényt.



A javaslatról részletesen

1. § (2) bekezdés

A Javaslat 1.§ (2) bekezdése rendezi a törvény **tárgyi hatályát**. Eszerint a törvényt kell alkalmazni a.) közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény hatálya alá tartozó támogatások odaítélésére és felhasználásának ellenőrzésére irányuló eljárásban; b.) a közigazgatási szerv vagy közigazgatási hatósági hatáskör gyakorlására jogszabály alapján jogosult hatóság eljárásában; c.) a közbeszerzési eljárásban.



A TASZ szerint az a.) pont alapján a Javaslat indokolatlanul kizárja a vizsgálat lehetőségét sok olyan esetben, ahol közpénzeket használnak fel. Az a.) pont kifejezetten utal a 2007. évi CLXXXI. törvényre, amely a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló szabályokat tartalmazza. E törvény tárgyi hatálya kizárólag az államháztartás alrendszeréből, uniós és más nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokra terjed ki. Ez azt jelenti, hogy a Hivatal is kizárólag támogatásból származó pénzek felhasználásával kapcsolatosan vizsgálódhat és szabhat ki szankciókat. Ugyan a Javaslat a közbeszerzéseket is a Hivatal felügyelete alá rendeli, a közpénzek egy jelentős csoportja a javaslati szabályozás értelmében nem lesz vizsgálható. Példaként lehet felhozni, hogy kizárólagos állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánvalóan rendelkeznek saját bevételekkel, amelyeket nem kizárólag közbeszerzés keretében használnak fel. (Nyilvánvaló, hogy annak ellenére, hogy a BKV Zrt. rendszeres állami támogatást kap, saját maga - bérletértékesítésből, jegyeladásból - is rendelkezik bevételekkel.) Látható, hogy sok korrupciós csatorna egyszerűen nem tartozik a törvény hatálya alá.

A TASZ szerint szélesíteni kell a Javaslat tárgyi hatályát, hogy minden közpénz-felhasználás vizsgálata a Hivatal hatáskörébe tartozzon.

5.5 (3) bekezdés

A Hivatal folyamatosan figyelemmel kíséri a sajtó és a tömegtájékoztatás közleményeit e bekezdés alapján.



A TASZ örömtelinek tartja, hogy a jogalkotó végre felfigyelt arra, hogy a **tényfeltáró újságírás** képes komoly teljesítményekre, és ezeket az információkat szükséges összegyűjteni, mert eljárás alapját képezhetik.

5.5 (4) bekezdés

A Javaslat indoklása szerint a Hivatal a **nagy jelentőségű korrupciós esetek megelőzésére** és kivizsgálására összpontosít, és elsősorban a 25 milliós összegű előny feletti értékű ügyeket vizsgálja. Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó tart attól, hogy a Hivatal túlterhelt lesz, aminek a hatékony működés látja kárát.



A TASZ szerint azonban nem célszerű a működés megkezdésekor értékhatárt szabni, azt a tapasztalatok alapján lehet később is meghatározni. Javasoljuk az értékhatár eltörlését, illetve másodlagosan annak lényegesen alacsonyabb összegben történő meghatározását.

5.5 (7) bekezdés

A Hivatal mellőzheti az olyan bejelentés vizsgálatát, amelynek bejelentője ismeretlen, kivéve, ha a bejelentés a tisztességes eljárás követelményét sértő magatartás megvalósítására bizonyítékot tartalmaz.



A TASZ szerint ez a megoldás kielégítő, hiszen kizárja annak a lehetőségét, hogy ismeretlen személyektől származó megalapozatlan bejelentésekkel terheljék a Hivatalt. A szabályozás teljességéhez azonban javasoljuk, hogy a technológiai lehetőségeket kihasználva a jogalkotó írja elő, hogy a Hivatal a tisztességes eljárás sérelmét feltáróknak biztosítson a világhálón anonim bejelentési felületet.

10.5

A Hivatal a Gazdasági Versenyhivatalhoz hasonló vizsgálati jogköröket kap, amelyek a **magántulajdonhoz, magánlakáshoz való jogot is korlátozhatják**, hiszen a vizsgáló a közpénzt felhasználó magánszervezetnél folytathat vizsgálatot. Korábbi koncepciókban felmerült az, hogy előzetes bírói engedély birtokában lehetséges csupán magánterületen kutatni, igaz a korábbi tervezetek a mostani javaslatban szereplő vizsgálati jogköröknél is erősebb eszközöket biztosítottak a Hivatalnak. A bírósági garanciák a jelenlegi javaslatból hiányoznak.



A magánszféra és magántulajdon alkotmányos jogainak szükségtelen korlátozását el kell kerülni, ezért a TASZ javasolja, hogy legalább iránymutatás szinten gondoskodjon arról a jogalkotó, hogy a vizsgálati anyagok beszerzését a közzeladatot ellátó szervnél kezdje, az ott fellelhető adatok, dokumentumok alapján nem tisztázható a tényállás, akkor menjen csak magánszervhez, magánszemélyekhez. Az utóbbiaknál történő helyszíni szemléhez, vizsgálathoz javasoljuk, hogy a törvény tegye kötelezővé előzetes bírói engedély beszerzését.

Hiányzó garancia, hogy **nincsen hatékony panasz eljárás** a zaklató jellegű vizsgálatok ellen. A Hivatalnak nincsen felügyeleti szerve, eljárását kizárólag a bíróságnál lehet megtagadni. Az állampolgári jogok védelme érdekében azonban a TASZ indokoltnak tartja egy sajátos panasz eljárás kidolgozását.

13.5

A vizsgálat inkvizitórius jellegű, ugyanakkor a TASZ fontosnak tartja, hogy a tisztességtelen eljárás sérelmét **bejelentő kapjon eljárási jogokat**, amelyek biztosítják, hogy nyomon követhesse a bejelentése sorsát. A 8.§ alapján nem egyértelmű, hogy a tisztességtelen eljárást bejelentő ügyféli jogosultságokat kap-e vagy sem, hiszen a 8.§ szerint az minősül ügyfélnek, akivel szemben a tisztességes eljárás követelményét sértő magatartás miatt indult meg a vizsgálati eljárás, illetve akinek ügyében a tisztességes eljárás követelményének a sérelme megvalósult. Ez azt eredményezi, hogy a bejelentőnek nincsenek eljárási jogosultságai, csak az eljárás eredményéről kell őt tájékoztatni.



A TASZ szerint kielégítő megoldást jelentene, ha a bejelentő számára biztosítva lenne a **vizsgálati jelentés megismerésének és észrevételezésének a joga**. E jogok gyakorlásának időpontját úgy kell meghatározni, hogy a vizsgálati jelentéssel együtt a bejelentő esetleges észrevételezései is a Hivatal elnöke elé kerülhessenek, aki a bejelentő álláspontjának ismeretében megalapozottabb döntést tud hozni. Fontos továbbá, hogy a bejelentő a vizsgálati jelentésből ne ismerhesse a vizsgálat és a bejelentés szempontjából irreleváns személyes adatokat.

14.5 (5) és (6) bekezdéseihez

A Javaslat lehetővé teszi, hogy a Hivatal polgári pert **indítson a tisztességes eljárás követelményét sértő szerv felügyeletére vagy ellenőrzésére a kötelezett személlyel szemben**, feltéve, hogy tudott vagy kellő gondosság tanúsítása esetén tudnia kellett volna a sérelemről. A per eredményeként a bíróság megállapíthatja a tisztességes eljárás sérelmét, továbbá vezető tisztségviselői foglalkozás gyakorlásától eltilthatja a felügyeletre, ellenőrzésre köteles személyt. Nem világos, hogy az (5) bekezdésben rögzített eljárásnak mi a célja, illetve hogyan fog működni. Sajnálatos módon a részletes indoklás sem magyarázza a szabályokat. A mi olvasatunkban itt a tisztességes eljárást követelményeit megsértő, közhatalmi szervezet felügyeleti szerve ellen indíthat pert a Hivatal. A per azonban láthatóan egy megállapítási kereseten alapul: arra irányul, hogy a bíróság állapítsa meg a tisztességes eljárás sérelmét. A megállapítási keresetnek azonban sajátos feltételei vannak: a felperes jogainak az alperessel szemben történő megóvása végett szükséges, és a jogviszony természeténél fogva vagy a kötelezettség lejártának hiányában teljesítést nem követelhet. Tehát két együttes feltétele van a megállapítási keresetnek: jogvédelem szükségessége, teljesítés követelésének kizártsága. Álláspontunk szerint jogdogmatikailag nem teljesen átgondolt a Javaslatnak ez a része.



A TASZ felhívja a figyelmet arra, hogy a **foglalkoztatástól eltiltás intézménye** a magyar jogban a büntető jogágba tartozó szankció. Kivételesen lehet társasági jogi alapon is eltiltani valakit vezető tisztség betöltésétől: ha a

cégbíróóság cégfelügyeleti jogkörben eljárva törli a céget a cégnyilvántartásból, akkor a vezető tisztségviselő nem tölthet be más gazdasági társaságban sem ilyen tisztséget a törléstől számított 2 évig. Annak ellenére, hogy rendszeridegen elemnek tartjuk a javaslati szankciót, elismerjük annak indokoltságát, hogy közpénzek felügyeletét, ellenőrzését nem kellő alapaossággal ellátó személyek ne tölthessenek be ilyen pozíciókat. A TASZ szerint azonban elégséges kizárólag az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségeinek betöltésétől eltiltani a felügyeletre, illetve ellenőrzésre kötelezett személyt, és aránytalan szankcionálási lehetőségnek tartjuk, hogy közpénzeket egyáltalán nem használó gazdasági társaságokban se tölthessenek be vezető tisztséget. Azonban ebben a körben azt, hogy mi minősül állami, illetve önkormányzati tulajdonú cégnek, a lehető legszélesebben kell értelmezni. Álláspontunk szerint indokolt, hogy a legkisebb állami/önkormányzati tulajdoni hányad már megalapozza a vezető tisztség viselésétől történő eltiltás hatályát, tehát akár 1%-os állami tulajdon egy gazdasági társaságban is ki kell zárja, hogy e törvény alapján eltiltott személyt felügyeleti, ellenőrzési, vezetési feladatokkal bízzanak meg.

20. § (1) bekezdés

Indokolt, hogy a **közérdek fogalmát** ne határozza meg a jogalkotó, hiszen az gyakorlatilag lehetetlen feladat. A magyar jog egyébként számos jogintézményt ismer, amelynek pontos elméleti definícióját a jogszabályokban nem találjuk meg. Azonban példákkal lehetséges és célszerű támpontokat adni a potenciális közérdekű bejelentőknek. Külföldi szabályozásokban ismert megoldás, hogy a jogszabály példalódzó jelleggel felsorol néhány, a köz érdeke szempontjából fontos területet, mint például a környezetet-, egészséget-, közbiztonságot veszélyeztető cselekmények, a közpénzek szabálytalan, illetve pazarló feltárása. Fontos lenne hangsúlyozni, hogy a közérdekű bejelentés olyan cselekményre és magatartásra is vonatkozhat, amely már megtörtént, folyamatban van, illetve a jövőben nagy valószínűséggel be fog következni. tisztességtelen eljárást bejelentő ügyféli jogosultságokat kap-e vagy sem, hiszen a 8.§ szerint az minősül ügyfélnek, akivel szemben a tisztességes eljárás

követelményét sértő magatartás miatt indult meg a vizsgálati eljárás, illetve akinek ügyében a tisztességes eljárás követelményének a sérelme megvalósult. Ez azt eredményezi, hogy a bejelentőnek nincsenek eljárási jogosultságai, csak az eljárás eredményéről kell őt tájékoztatni.



A Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalról szóló T/11025. számú javaslatról

A Kormány a T/11025 számú törvényjavaslatot is benyújtotta a tisztességes eljárásról szóló T/11026 számú javaslat mellett. Előbbi kívánja lefektetni a tisztességes eljárás anyagi és eljárási jogi szabályainak szervezeti kereteit.

8.§ és 36.§



A TASZ szerint kifejezetten árt a felállítandó Hivatal és a **Hivatal elnöke hitelességének**, hogy a javaslat 36.§ (3) bekezdése értelmében a törvény hatálybalépését követő húsz napon belül a miniszterelnöknek és a köztársasági elnöknek közös előterjesztést kell tennie a Hivatal elnökének a személyére. Az elnököt 6 évre választják, tehát parlamenti ciklusokon átívelő mandátumot kap. Álláspontunk szerint ahhoz, hogy elkerülje a jelenlegi kormány annak látszatát, hogy az őt támogató parlamenti pártok számára elfogadható embert akar a Hivatal élére, változtatni kell az elnöki jelölés, illetve választás szabályain. Ilyen megoldás lehet, hogy kizárólag a köztársasági elnök jogköre legyen a jelölés, vagy válassza az elnököt az Országgyűlés a jelenlevő képviselők 2/3-os többségével.