

**A Nyílt Kormányzati Együtműködés elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő magyar vállalásokról szóló akcióterv tervezetével kapcsolatos**

# **Társadalmi egyeztetés**

**Észrevételek és javaslatok**

**2013. január**

# A JOINT VENTURE SZÖVETSÉG javaslatai és észrevételei

**Költségvetési adatok nyilvánosságának javítása:** Javasoljuk, hogy az állampolgárok közpénzügyekről való jobb tájékoztatása érdekében történjen meg folyamatosan az **államadósság változásának közérthető formában történő publikálása** is. A költségvetési adatnyilvánosságot a „helyi” költségvetésekre is ki kellene terjeszteni, vagyis **a helyi önkormányzatok költségvetési adatait és beszámolóit is nyilvánosságra kellene hozni** (jelenleg csak a költségvetési rendeletek normaszövege nyilvános pl. a Fővárosi Önkormányzat költségvetése nem tekinthető meg sehol). Továbbá a nyilvánosságot ki kellene terjeszteni az államigazgatási szervek (minisztériumok, országis főhatóságok és kormányhivatalok) elemi költségvetéseinek és beszámolóinak nyilvánosságára is.

**Közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása:** Véleményünk szerint a **Közbeszerzési Hatóság honlapja már most is biztosítja a Közbeszerzési Értesítőben megjelent közlemények keresését** (hasonlóan kereshetőek a közbeszerzési jogorvoslatokra vonatkozó információk). **Viszont a keresőprogram nehézkes, a felület sem felhasználóbarát**, ezen lehetne javítani. Úgy látjuk ugyanakkor, hogy még mindig nem valósul meg valamennyi közbeszerzési ajánlatkérő esetében, hogy az ajánlatkérők közzétegyék a törvény (Kbt.) szerint kötelező közbeszerzési adatokat, dokumentumokat. Erre nézve célszerű lenne ellenőrzéseket lefolytatni (ld 3/a. pontban foglalt vállalás kiterjesztése a közbeszerzésekre is). A közbeszerzési jogsértések nyilvánosságra kerülését illetően felmerülő javaslat: a **JVSZ tagszervezeteinek jelzése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását megindító jogorvoslati kérelmek eljárási szolgáltatási díjai olyan magasak**, hogy az már a jogorvoslathoz való jogot korlátozza (így sok közbeszerzési jogsértés nem kerül nyilvánosságra, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság általi vizsgálatra).

## **A köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése:**

A kormányzat működésével kapcsolatos nyilvánosság erősítésének irányába ható javaslat

- a) Javasoljuk, **ha a Kormány jóváhagy valamely koncepciót vagy stratégiát, akkor azt kötelező legyen** a közlönyben vagy értesítőben, de legalább a Kormány hivatalos honlapján **közzétenni** (pl. a 1109/2012. (IV. 12.) Korm. határozattal elfogadta a Kormány Magyarország 2012-2020. évre szóló külgazdasági stratégiájának végrehajtását, de a stratégiát nem tették közzé).

Az önkormányzati működés nyilvánosságával kapcsolatban további javaslatokkal élnénk:

- a) Javasoljuk, hogy **az önkormányzati bizottságok előterjesztéseit is nyilvánosan közzé kelljen tenni** (sok esetben az önkormányzati bizottság átruházott hatáskörben a testület helyett
- b) **Jogszabály tegye kötelezővé, hogy a (testületi és bizottsági) zárt ülések határozatai nyilvánosak** (a joggyakorlat szerint ez most is így tekintendő, de erről nem rendelkezik a jogszabály, így gyakorlatilag e határozatok nem megismerhetőek, ezért lenne szükséges a zárt üléseken meghozott határozatok nyilvánosságra hozatali kötelezettségét jogszabályban rögzíteni).

**Integritásirányítási rendszer a közszférában:** Jelenleg a lobbitevékenység keretei jogszabályban nem lefektetettek. Egyes gazdasági szereplőket indokolatlan előnybe hozhat más gazdasági szereplők, illetve a társadalom kárára a jogi szabályozás hiánya (értelmezésünk szerint a 4/d) ponthoz kapcsolódna e javaslat).

**A korrupció megelőzéssel és integritással kapcsolatos ismeretek elterjesztése:** Az integritás, korrupció-megelőzés és etika témájú képzések biztosítása nem csak az állami szervek tisztviselői (azaz kormánytisztviselők) számára kell biztosítani, hanem az önkormányzati hivatalok köztisztviselőinek és a „közszféra” minden területén így a közalkalmazottaknak és az állami társaságok munkavállalóinak, vagyis mindenütt ahol költségvetési pénz költenek el vagy a állami, önkormányzati szolgáltatást vesznek igénybe

## A K-MONITOR javaslatai és észrevételei

**Költségvetési adatok nyilvánosságának javítása:** Javasoljuk, hogy a Költségvetési Tanács a tervezet véleményében a COFOG rendszer 2. szintjének megfelelő bontásban is mutassa be a költségvetési számadatokat. A grafikus prezentáció mellett különösen fontosnak tartjuk, hogy nyers adatként is tegyék az interneten – esetleg egy külön portálon – elérhetővé. A költségvetés-tervezet és a zárszámadás közötti időszakban is fontosnak tartjuk, hogy az adatok a költségvetés év közbeni változását követve frissüljenek, mindemellett, hogy a korábbi adatsorok is elérhetőek maradjanak.

**Közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása:** A Kormány által javasolt változtatások (melyek egy része időközben megvalósult, tehát nem tekinthető új vállalásnak) mellett különösen fontosnak tartjuk, hogy az adatok akár egyben, akár szűrés eredményeként adatbázis formában letölthetőek legyenek, ahogy az például az a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján, illetve a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal honlapján már gyakorlattá vált. Szükségesnek tartjuk továbbá, hogy az ajánlattevőkről (konzorciumok tagjairól, közös ajánlattevőkről) is tartalmazzon azonosítót a közbeszerzési adatbázis (pl. adószám), illetve hogy az eddiginél jóval fokozottabb figyelmet fordítsanak a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzésére.

**A köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése:** Továbbra is fontosnak tartjuk a közvagyon hasznosítására és a közpénzek felhasználására kötött szerződéseket egy központi adatbázisban, illetve honlapon is kötelezően közzé kelljen tenni. Különösen fontos ez azért, mert jelenleg a közadattár oldalon sem érhető el számos központi és önkormányzati intézmény tevékenységéről semmilyen információ, az ott közzétett adatok jelentős részben hiányosak, hibásak vagy elavultak. Ezért a szabályossági ellenőrzések kiterjesztésén túl álláspontunk szerint szankció kilátásba helyezése is szükséges a nyilvánosság biztosításához. A szerződéseket az adatbázisban olyan módon kell közzétenni, hogy abban keresni, illetve szűrni lehessen a szerződést kötő felekre, a

szerződés tárgyára, időpontjára és ellenértékére. Üdvösnek tartanánk ezen felül, ha a felügyeleti jogkörében eljárva a kormányzati szervek gondoskodnának arról, hogy háttérintézményeik (melyek egy része közfeladatot ellátó, nonprofit formában működő gazdasági társaság) is tegyenek eleget közzétételi kötelezettségüknek, nem csak az adott gazdasági társaság, hanem a kormányzat honlapján, illetve a közadattárban is.

**Az akciótervhez szorosan nem kapcsolódó további javaslatok:** Fontosnak tartanánk, hogy a korábbi javaslatainkban megfogalmazott törvénymódosítások egy csomagként az akcióterv részeivé váljanak. **A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényt** (továbbiakban: Mavtv.) **mielőbbi újraszabályozását** javasoljuk. Jelenleg a minősítők bármilyen közérdekű adatot titokká minősíthetnek, ennek egyetlen érdemi korlátja az, hogy a minősítéssel védhető közérdeket kell igazolnia a minősítőnek, és az indokolatlan és jogszerűtlen minősítésekkel szemben az állampolgároknak nincs fegyvere. Ezzel párhuzamosan a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének is jelentősen szűkült a jogköre a minősített adatok tartalmi felülvizsgálatának terén.

## A TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT javaslatai és észrevételei

**Költségvetési adatok nyilvánosságának javítása:** A költségvetési adatok nyilvánosságának biztosítása az önkormányzatok esetében is elengedhetetlenül szükséges.

**Közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása:** Összhangban az eddigi álláspontunkkal többek között fenntartjuk az **elektronikus közbeszerzési rendszer kialakításának szükségességét.**

**A köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése:** Ezen pont akciótervbe foglalását üdvözlendőnek tartjuk, azonban nem látjuk az érvényesülése biztosíthatóságát mindaddig, amíg a jogalkotó megnyugtató módon nem rendezi a már sokat hangoztatott **üzleti titok fogalmának szabályozását.**

- a) Ezen felül annak garantálása érdekében, hogy a köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések valóban közzétételre kerüljenek, **a kötelezettségüket elmulasztó szervek vonatkozásában szankció előírását** tartjuk célszerűnek.
- b) Az önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyben tartott nyílt ülésekkel kapcsolatban megjegyezzük, hogy ezen vállalás teljesüléséhez módosítandó a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 46. § (2) bekezdés c) pontja. A hivatkozott jogszabályhely arról szól, hogy ellentétben a főszabályt rögzítő 46. § (1) bekezdéssel – mely szerint a képviselő-testület ülése nyilvános – a képviselő-testület „zárt ülést rendelhet el a vagyonával való

rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené”. Ezen a ponton is megjegyezzük, hogy vállalkozások üzleti titkát jogosan védendő érdeknek tartjuk természetesen, de a jelenleg még hatályos Ptk.-beli megszorítással.

- c) A helyi közhatalom gyakorlásával kapcsolatos felelősséget, átláthatóságot érvényesítendő szükségesnek tartjuk az **önkormányzati rendeletek honlapon történő közzétételének kötelezővé tételét**, csakúgy, mint a **nyilvános képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveinek kötelező megjelentetését**. Figyelemmel a több mint húsz éves önkormányzatiságra, valamint az információs társadalom követelményeire e kötelezettségek teljesítését semmilyen érv nem kérdőjelezheti meg.

**Integritásirányítási rendszer a közszférában:** A bejelentők védelmének intézményrendszerének megteremtése a TASZ szerint üdvözlendő, azonban a konkrét jogszabály-tervezet ismeretében ítéltető majd csak meg, hogy a kialakítandó rendszer megfelelő-e. Ezzel összefüggésben a megküldött **integritás irányítási rendszerről szóló rendelet tervezetével kapcsolatban annak részletes véleményezése előtt egyeztetést javasunk.**

**A korrupció megelőzéssel és integritással kapcsolatos ismeretek elterjesztése:** Az akciótervben foglalt képzéseken túl **információs szabadsággal kapcsolatos képzést is javasunk.** Ezzel kapcsolatos már korábban megfogalmazott javaslatunkat fenntartjuk, miszerint gyakori ugyanis, hogy közfeladatot ellátó szervek dolgozói nem ismerik fel, hogy közérdekű adatigényléssel állnak szemben vagy nincsen tudomásuk közzétételi kötelezettségeikről. Ezen a területen fontos volna, hogy a kormányzat felkészítse azokat a dolgozókat, akik feladatkörükből eredően rendszeres kapcsolatot tartanak állampolgárokkal vagy közérdekű adatokat kezelnek. Ugyanígy fontos volna az igazságszolgáltatásban dolgozók továbbképzése ezen a területen. Három általunk erre a feladatra alkalmas intézményt javasoltunk. Véleményünk szerint ez a program az akciótervbe könnyen illeszthető, szerves része a kormány korrupcióellenes stratégiájának.

**Az akciótervhez szorosan nem kapcsolódó további javaslatok:** Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a **minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény** (a továbbiakban: Mavtv.) **mielőbbi újraszabályozását** sarkalatos kérdésnek tekintjük. Ahogy ezt már korábban jeleztük, aggályosnak tartjuk a jelenlegi szabályozást, mivel jelenleg a minősítők bármilyen közérdekű adatot titokká minősíthetnek. Ennek egyetlen érdemi korlátja az, hogy a minősítéssel védhető közérdeket kell igazolnia a minősítőnek. További problémát jelent, hogy az esetlegesen indokolatlan és jogszerűtlen minősítésekkel szemben nem áll az állampolgárok rendelkezésére valódi jogorvoslati rendszer, ugyanis bírósági úton nem kezdeményezhetik a minősítés indokoltságának tartalmi felülvizsgálatát. Ügyfél státusz hiányában ugyanis a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság titokfelügyeleti hatósági eljárása nem tekinthető valódi jogorvoslatnak. Tovább súlyosbítja a problémát, hogy mindezekkel párhuzamosan a NAIH elnökének jogköre is jelentősen szűkült a minősített adatok tartalmi felülvizsgálata terén (pl. iratbetekintési jog hiánya).

# A TRANSPARENCY INTERNATIONAL MAGYARORSZÁG javaslatai és észrevételei

Költségvetési adatok nyilvánosságának javítása: egyértelmű megfogalmazása szükséges annak, hogy a költségvetési számadatokat nemcsak a költségvetési év elején és végén, hanem a költségvetésben előállt valamennyi változtatás esetén is szükséges grafikus formában megjeleníteni és nyilvánosságra hozni.

Közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása: az adatbázis tartalma, illetve a keresések eredménye letölthető adatbázis formátumban elérhető legyen. Szükségesnek tartjuk az elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítását.

A köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése: szankció megállapítása szükséges, amennyiben a köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nem kerülnek közzétételre.

Integritási rendszer a közszférában: a bejelentővédelem intézményrendszerének megteremtése csak megfelelő jogi szabályozással érhető el eredményt.

A korrupció megelőzéssel és integritással kapcsolatos ismeretek elterjesztése: egyértelmű megfogalmazása szükséges annak, hogy az integritás korrupciómegelőzés és etikai témájú képzéseket, illetve a közérdekű adatok önálló, proaktív közzétételében egyértelmű támpontot nyújtó képzési elemeket kiknek szükséges biztosítani, nem felejtkezve el az önkormányzati tisztviselőkről.

# A Transparency International Magyarország, a Társaság a Szabadságjogokért és a K-Monitor Közhasznú Egyesület a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együtműködés elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv tervezetével összefüggésben tett további javaslatai

## 1) Párt- és kampányfinanszírozás

A tervezetnek érdemben foglalkoznia kell a párt- és a kampányfinanszírozást meghatározó korrupció elleni fellépéssel. A Kormány ezért vállaljon kötelezettséget arra, hogy az Országgyűlés 2013. tavaszi ülészakára törvényjavaslatot nyújt be az átlátható és számon kérhető kampányfinanszírozás megteremtése érdekében. A törvényjavaslat vegye figyelembe a parlamenti pártok által 2012. április hónapban aláírt nyilatkozatban foglaltakat.

## 2) A minősített adatokra vonatkozó szabályozással kapcsolatos aggályok

A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) mielőbbi újraszabályozását sarkalatos kérdésnek tekintjük. A közérdekű adatok nyilvánosságának a legerősebb korlátját az adatok minősítése jelenti, miközben a minősítés felülvizsgálata csak igen korlátozott körben lehetséges és annak kezdeményezésére az állampolgárok nem jogosultak. Jelenleg a minősítők bármilyen közérdekű adatot titokká minősíthetnek, ennek egyetlen érdemi korlátja az, hogy a minősítéssel védhető közérdeket kell igazolnia a minősítőnek. A felülvizsgálati rendszer fogyatékosai között említhető, hogy az esetlegesen indokolatlan és jogszerűtlen minősítésekkel szemben nem áll az állampolgárok rendelkezésére valódi jogorvoslati rendszer, ugyanis bírósági úton nem kezdeményezhetik a minősítés indokoltságának tartalmi felülvizsgálatát. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság titokfelügyeleti hatósági eljárása nem hozzáférhető az adatigénylők széles köre számára és az csak a nemzeti minősített adatra vonatkozik. Továbbá ügyfél státusz hiányában nem is tekinthető valódi jogorvoslatnak. Súlyosbítja a problémát, hogy mindezekkel párhuzamosan a NAIH elnökének jogköre is jelentősen szűkült a minősített adatok tartalmi felülvizsgálata terén (pl. iratbetekintési jog hiánya). Ezért kiemelkedő fontosságú, hogy a jogalkotó teremtsen meg a lehetőséget arra, hogy bármely polgár kezdeményezhesse az adat minősítésének bíró által történő felülvizsgálatát azzal, hogy a bíró a minősítés szükségességét és indokoltságát, vagyis a minősített adat tartalmát is elbírálhassa.

Az adat minősítésének minél szűkebb körre szorítása érdekében javasoljuk, hogy a nagyobb adatgazdák számára a minősítés mikénti alkalmazására nézve is kerüljön sor képzésekre.

A minősített adatok körében azt is javasoljuk, hogy a kormány az alárendeltségébe tartozó adatgazdákra irányadóan dolgozzon ki iránymutatást („guideline”-t), amely kimondaná, hogy nem indokolt a büntetőjogi feljelentési joggal élni olyan esetben, amikor a minősített adat nyilvánosságára hozatalának eredményeként a közérdek sérelme miatt eljárás indításának van helye. Például nem indokolt a minősített adatot nyilvánosságra hozó személlyel szemben büntetőeljárást kezdeményezni akkor, ha az adott adat közpénz rosszhiszemű felhasználásának

leplezése miatt került minősítésre és emiatt a minősítő, illetve a közpénz felhasználását elrendelő ellen indul eljárás.

### 3) **Egységes szabályok a nemzeti vagyona vonatkozásán**

A közpénzek nyomon követhetőségének érdekében olyan egységes jogszabályi környezet kialakítása, mely az Alaptörvény 39. cikke (2) bekezdésével összhangban biztosítja a közvetett állami és önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok vagyonának átláthatóságát, annak érdekében, hogy a megváltozzon az a jelenlegi bírói gyakorlat, amely a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok megszorító értelmezésének tilalmával szemben a közvetett állami tulajdonú gazdálkodó szervezeteket nem tekinti közfeladatot ellátó szervezeteknek.