



# **Eredmények**

## **Nyilvános konzultáció**

**(2011. február–június)**

**Az uniós köztisztviselőkre  
vonatkozó közszolgálati alapelvek**

**2011. november**

**HU**



# Tartalom

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Előszó</b>  | <b>3</b>  |
| <b>1. A konzultációs folyamat</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2. A hozzászólók listája</b>  | <b>6</b>  |
| <b>3. A konzultációra kapott válaszok elemzése</b>                       | <b>8</b>  |
| 3.1. A javaslat egészéről alkotott vélemények                            | 8         |
| 3.1.1. Általános reakciók  | 8         |
| 3.1.2. Kapcsolat a meglévő szabályzatokkal, kódexekkel és eljárásokkal   | 10        |
| 3.1.3. Végrehajtás és szankciók  | 11        |
| 3.1.4. Az elvek alkalmazási köre   | 12        |
| 3.2. Az elvek tervezetéről alkotott vélemények                           | 12        |
| 3.2.1. További elvekre és témákra tett javaslatok                        | 12        |
| 3.2.2. 1. elv – Az Európai Unió és annak polgárai iránti elkötelezettség | 15        |
| 3.2.3. 2. elv – Tisztességesség  | 17        |
| 3.2.4. 3. elv – Tárgyilagosság   | 19        |
| 3.2.5. 4. elv – Mások tisztelete   | 21        |
| 3.2.6. 5. elv – Átláthatóság   | 22        |
| <b>4. Következtetés</b>  | <b>23</b> |



## Előszó

A panaszok kezelésében szerzett tapasztalataim, valamint az uniós intézményekkel és azok személyzetével, a polgárokkal és a civil társadalmi szervezetekkel fenntartott kapcsolataim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a köztisztviselők és a nyilvánosság számára is hasznos lenne, ha készülne egy lényegre törő, tömör nyilatkozat az uniós köztisztviselőkre vonatkozó közszolgáltatási elvekről. 2009 áprilisában, az Európai Unióban dolgozó nemzeti ombudsmanok hetedik szemináriumán jelentettem be, hogy egy ilyen nyilatkozat megfogalmazását tervezem.

Miután konzultáltam az Ombudsmanok Európai Hálózatához tartozó nemzeti ombudsmanokkal annak érdekében, hogy számba vegyem a tagállamokban bevált gyakorlatokat, elkészítettem egy öt alapelvet tartalmazó **tervezetet**. Az elvek a következők: elkötelezettség, tisztességesség, tárgyilagosság, tisztelet és átláthatóság. 2011 februárjában nyilvános konzultáció kezdődött a tervezetről.

Ez a dokumentum a nyilvános konzultáció eredményeit elemzi. Először azt vizsgálja, hogy az emberek miként vélekedtek a javaslat egészéről, majd sorra veszi az arra vonatkozóan érkezett megjegyzéseket és javaslatokat, hogy mely elveket kellene érvényesíteni, illetve azokat hogyan lenne célszerű kidolgozni. Minden egyes rész végén reagálok az azt megelőző elemzésben ismertetett észrevételekre és javaslatokra.

Egy ilyen jellegű dokumentum szükségszerűen szelektív. Nincs mód minden hozzászóló minden egyes megjegyzésének megemlítésére, különösen ami a megfogalmazás részletes kérdéseit illeti. Úgy vélem azonban, hogy e dokumentum kellő alaposággal tükrözi az összes beérkezett megjegyzést, a kezdeményezést ért bírálatokat is beleértve.

Őszinte hálával tartozom valamennyi intézménynek, szervezetnek és magánszemélynek, akik részt vettek a nyilvános konzultációban. Közreműködésük érdemben is hozzájárul majd az elvek végleges változatának kialakításához.

A következő lépés annak gondos mérlegelése lesz, hogy a közszolgálati elvek végleges változatát miként tudnánk a legjobban megismertetni a nyilvánossággal, a köztisztviselőkkel, az uniós intézményekkel és más érdekelt felekkel. Amint arra néhány hozzászóló is helyesen rámutatott, magukat az elveket egy értelmező bevezetővel kell kiegészíteni.

A bevezetőben többek között hangsúlyt kap majd, hogy a közszolgálati elvek önmagukban véve nem jelentik sem az első, sem pedig az utolsó szót a tekintetben, hogy az uniós közszolgálatra milyen etikai normák vonatkoznak. Amint az a konzultációs dokumentumokból is kiderült, a személyzeti szabályzat, a költségvetési rendelet és a helyes hivatali magatartás európai kódexe – közvetlen vagy közvetett módon – már megtestesíti az ilyen normákat.

A közszolgálati elvek kinyilvánításának gondolata nem is azért merült fel, hogy új etikai normákat fogalmazzunk meg, hanem hogy világossá tegyük a köztisztviselők és a polgárok létező elvárásait. Úgy vélem, e normák egyértelmű kinyilvánítása azzal a hozzáadott értékkel jár, hogy hozzásegít egy folyamatos konstruktív párbeszéd elindításához és hangsúlyossá tételéhez a köztisztviselők körében, illetve a köztisztviselők és a nyilvánosság között, mégpedig arról, hogy mi az etikai szempontból megfelelő viselkedés.



Véleményem szerint már maga a nyilvános konzultáció is megmutatta egy ilyen vita hasznosságát.

Az elvek végső változata ezért azon etikai normák magas szintű nyilatkozata marad, amelyek betartását a köztisztviselők már most is elvárják, mint ahogy az velük szemben is elvárásként jelentkezik. Ugyanakkor nem célja, hogy megkettőzze a meglévő eszközöket, és nem kívánja helyettesíteni ezek átdolgozását és kiegészítését sem, amennyiben erre van szükség. Az olyan elemek tervezetbe való felvételére irányuló kéréseknek sem fogok engedni, amelyek megítélésem szerint főként a vezetői feladatokat ellátó köztisztviselőkre vonatkoznak, illetve amelyek az intézmények, nem pedig minden egyes köztisztviselő kötelességének tekintendők.

Ezek az elemek ugyanakkor az ötletek gazdag tárházát jelentik, amelyekből az ombudsman a jövőben meríthet az uniós intézményekkel, szervekkel, hivatalokkal és ügynökségekkel folytatott munkája során, annak érdekében, hogy ösztönözze és táplálja azt a fajta intézményi kultúrát, amely a közszolgálati elveket kézzelfogható valósággá teszi.

Remélem, hogy e jelentést olvasva mindenki egyetért majd velem abban, hogy a közszolgálati elvek nyilatkozata és az ilyen elvekről folytatott nyilvános konzultáció jelentős mértékben hozzájárul az európai ombudsman feladatának ellátásához, a 2010 szeptemberében elfogadott stratégiában meghatározottak szerint:

*Az európai ombudsman az Európai Unió intézményei elleni panaszok igazságos orvoslására törekszik, ösztönzi az átláthatóságot és fejleszti a szolgáltatási kultúrát a közigazgatásban. Célja, hogy párbeszéd révén bizalmat építsen a polgárok és az Európai Unió között, és erősítse a legmagasabb szintű magatartási normákat az uniós intézményekben.*

P. Nikiforos Diamandouros



## 1. A konzultációs folyamat

Az európai ombudsman 2011. szeptember 24-én nyilvános konzultációt indított az uniós köztisztviselőkre vonatkozó öt közszolgálati elv nyilatkozattervezetéről.

A konzultációs dokumentumot mind a 23 hivatalos nyelven közzétették.

A hozzászólások határideje eredetileg 2011. május 15. volt. Több szervezet kérése nyomán azonban a határidőt egy hónappal meghosszabbították, 2011. június 15-ig.

A konzultációra összesen 56 válasz érkezett: 27 angolul, 21 franciául, három spanyolul, kettő németül és egy görögül.

Amint az a konzultációs dokumentumban is szerepelt, azon hozzászólók listáját, akik nem kérték nevük titokban tartását, az ombudsman honlapján közzétettük. Maguk a hozzászólások is megjelentek a weboldalon, nyilvános hozzáférésük kérelmezését követően.

Egy köztisztviselő kérte, hogy nevét ne hozzuk nyilvánosságra. Az ombudsman jóváhagyta kérését. Az ombudsman egy másik hozzászólás esetében is a közzététel mellőzése mellett döntött, mivel az harmadik felekkel szembeni állításokat tartalmazott. Az említett két hozzászólás egyike sem indította az ombudsmant arra, hogy fontolóra vegye az elvekről szóló tervezet átdolgozását.

Az alábbi 2. szakasz felsorolja azt az 54 hozzászólót, akiknek észrevételei megjelentek a honlapon.

A konzultáció ideje alatt az ombudsman két hozzászólónak küldött egyéni választ, az Európai Föderalista Uniónak és a Tanács Személyzeti Bizottságának. Ezek a válaszok a hozzászólásokkal együtt szintén megjelentek a honlapon. Az ombudsman emellett 2011. május 30-án, illetve 31-én találkozott a Solidarité Européenne szakszervezet, valamint az Európai Bizottság Központi Személyzeti Bizottságának küldöttségével.



## 2. A hozzászólók listája

Az alábbiakban betűrendben közöljük azon magánszemélyek és szervezetek nevét, akik írásban hozzászóltek a nyilvános konzultációhoz.

- Access Info Europe – Helen Darbshire, Pamela Bartlett és Lydia Medland
- Adriaen, Charlotte
- Alexakis, Georgios
- Allgeier, Timo
- ALTER-EU – Koen Roovers, koalíciós koordinátor
- Katalóniai Csalás Elleni Hivatal – Xavier Sisternas, a megelőzési osztály igazgatója
- Association Inscire – Françoise Schein et Katia de Radiguès
- Banneux, Dominique
- Bartholomé, Etienne
- BEUC – Európai Fogyasztók Szervezete – Ilaria Passarani, vezető szakreferens
- Birbeck, Vaughan
- Bordes, Arnaud
- Casana, Francois
- Cerchez, Marius
- Chaouch, Dhikra
- Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP – John Temple Lang
- Az Európai Bizottság Központi Személyzeti Bizottsága – Cristiano Sebastiani, elnök
- Az Európai Tanács Személyzeti Bizottsága – Catherine Bony-Brandt, elnök
- Docherty, Michael
- Domm, Rory
- Dumont du Voitel, Rainer
- Euclid Hálózat – Luisa De Amicis, projekt- és szakreferens
- Eulaerts, Olivier
- Unió Ügynökségek Hálózata – Geert Dancet, a hálózat elnöke, ügyvezető igazgató, Európai Vegyi anyag-ügynökség
- Európai Bizottság – José Manuel Barroso, elnök
- Európai Számvevőszék – Vítor Caldeira, elnök
- Európai Gyógyszerügynökség – Frances Nuttall, a humán erőforrás-osztály vezetője
- Európai Parlament – Jerzy Buzek, elnök
- Európai Rendőrakadémia – Detlef Schröder, igazgatóhelyettes
- Európai Egyetemek Szövetsége – Lesley Wilson, főtitkár
- Gargaro, Vittorio
- Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft – Stephan Schweda
- Hermans, Barbara
- Lordok Háza, Európai Unió Bizottság – Lord John Roper, elnök
- Ibáñez García, Isaac
- Jones, Alice
- Lacerda, Antonio
- Lefavrais, Thibaut
- Lemoigne, Brigitte



- Mauro, Massimo
- N'Dong, Stéphane
- Noriega Guerra, Alberto
- Ratel, Christine
- Robertson, Colin
- Romera Agüero, Lidia Maria
- Sanchez Amillategui, Fernando
- Az Európai Ügyek Szakembereinek Társasága (SEAP) – Gary Hills, főtitkár
- Solidarité Européenne – Luigia Dricot Daniele, politikai titkár
- Strack, Guido
- Európai és Nemzetközi Tisztviselők Szakszervezete (SFIE) – Pilar Antelo, elnök
- Talacchi, Alessandro
- Talevska, Snezana
- Európai Föderalista Unió – Andrew Duff, európai parlamenti képviselő
- Wellens, Ingrid



### 3. A konzultációra kapott válaszok elemzése

#### 3.1. A javaslat egészéről alkotott vélemények

##### 3.1.1. Általános reakciók

Az ombudsman kezdeményezésének hasznosságáról a válaszadók különféle módon vélekedtek.

A hozzászólók közül sokan (például az Access Info Europe, az Európai Egyetemek Szövetsége, a Tanács Személyzeti Bizottsága, az Unió Ügynökségek Hálózata és a Német Biztosítók Szövetsége) üdvözölték a kezdeményezést. Néhány hozzászóló (különösen az Access Info Europe, az ALTER-EU és a Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton) felhívta a figyelmet bizonyos aggályos területekre, ahol az elvek véleményük szerint különösen lényeges szerepet kaphatnak. Ezek közé tartozik az összeférhetetlenség egyes eseteinek kezelése, a lobbistákkal fennálló kapcsolatok, az érdek-összefonódások jelensége és az európai uniós közszolgálat összetételében történt változások.

##### Unió Ügynökségek Hálózata

Az ügynökségek nagyon is egyetértenek azzal, hogy fontos meghatározni az EU összes köztisztviselőjére vonatkozó közös elveket, amelyeknek tükrözniük kell a modern közigazgatás értékeit, amilyen például az átláthatóság, a pártatlanság, az elszámoltathatóság és a hatékonyság.

Másrésről viszont néhány hozzászóló (például az Európai Bizottság Központi Személyzeti Bizottsága és az egyik szakszervezet, a *Solidarité Européenne*) felhívta a figyelmet annak veszélyére, hogy a kezdeményezés esetleg az ellenkező hatást éri el. Ha a kezdeményezést esetleg félreértik, mintha az arra utalna, hogy a meglévő eszközök – így például a személyzeti szabályzat – nem elegendőek, a polgárok bizalma az uniós közszolgálattal szemben inkább meggyengülne, semmint erősödne.

Az Európai Föderalista Unió, amely saját elnöke, Andrew Duff európai parlamenti képviselőn keresztül nyilvánított írásos véleményt, aggodalmát fejezte ki a konzultáció által közvetített pontos üzenet illetően, és rámutatott annak veszélyére, hogy a kezdeményezés demoralizáló hatással lehet a köztisztviselőkre nézve.

Emellett több olyan köztisztviselő is akadt, aki egyénileg válaszolt a konzultációra, megkérdőjelezve az elvek nyilvánításának szükségességét, sőt néhány esetben az ombudsman hatáskörét is egy ilyen kezdeményezés elindítására és/vagy az ezzel kapcsolatos indítékait.

A Tanács Személyzeti Bizottságától érkezett válasz az elvek francia változatával kapcsolatban hívta fel a figyelmet egy problémára, mivel itt az angol „should” kifejezés fordításaként a „devraient” ígét használták. A bizottság szerint ennek az alaknak negatív kicsengése van, ezért javasolta a jelen idejű kijelentő mód használatát. Az Európai Bizottság Központi Személyzeti Bizottsága és a *Solidarité Européenne* küldöttségével – e szervezetek kérésére – tartott későbbi találkozók során ugyanez a kérdés merült fel.





## Comité du personnel du Conseil de l'UE/ Az Európai Tanács Személyzeti Bizottsága

Or, bien que l'intention de la déclaration soit constructive, sa rédaction pourrait, au lieu d'accroître la confiance des citoyens dans le service public européen, mettre sérieusement en doute l'intégrité même de celui-ci.

Chaque phrase contient notamment le mot "devraient", ce qui a une connotation d'accusation très forte. Ce conditionnel donne l'impression que la fonction publique européenne fait preuve d'une gestion administrative des plus mauvaises, ce qui n'est de toute évidence pas le cas. C'est pourquoi il nous semble que la rédaction du projet pourrait être sensiblement améliorée en supprimant ce verbe "devraient" et en mettant la totalité du texte au présent de l'indicatif<sup>1</sup>.

Az Európai Bizottság Központi Személyzeti Bizottságával és a *Solidarité Européenne*-nel rendezett találkozók során felvetették, hogy gondosan meg kell vizsgálni a kommunikációs kérdéseket, az elvek végső változatához pedig egy bevezetőt is csatolni kell, amely kifejtene ezek célját és mindenekelőtt elismerné, hogy a köztisztviselők már most is betartják az említett elveket.

Az Európai Számvevőszék írásbeli hozzászólásában szintén azt javasolta, hogy a nyilatkozatot ki kell egészíteni egy bevezetővel, amely emlékeztet az EU létrehozásának okaira és alapvető értékeire. A Számvevőszék továbbá javasolta, hogy a Schuman-nyilatkozatból és az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkéből merítsenek ihletet, amelyek olyan értékekre hivatkoznak, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása.

Az Euclid szintén arra hívta fel a figyelmet, hogy az elveket egy bevezetőnek kell kísérnie.

### Az ombudsman álláspontja

Amint az a konzultációs dokumentumban is szerepel, a közszolgálati elvek lényegre törő, tömör nyilatkozatának megfogalmazása elsősorban arra szolgál, hogy erősítse a polgárok bizalmát az európai közszolgálat és az általa kiszolgált uniós intézmények iránt.

Senki nem akart arra célozni, hogy az uniós köztisztviselők nem tartják be, illetve nem alkalmazzák az elveket már most is.

Az ombudsman köszönettel fogadta az elvek javított francia változatával kapcsolatban a Tanács Személyzeti Bizottságától, az Európai Bizottság Központi Személyzeti Bizottságától és a *Solidarité Européenne*-től kapott pozitív és konstruktív javaslatot, amelynek segítségével elkerülhetők a félreértések.

<sup>1</sup> Ugyanakkor, jóllehet építő szándékú a nyilatkozat, megfogalmazása akár súlyosan meg is kérdőjelezheti az uniós közszolgálat tisztességességét, ahelyett, hogy növelné a polgárok abba vetett bizalmát.

Mindenekelőtt valamennyi mondatban megtalálható a „kellene” szó, amely komoly bírálatra enged következtetni. E feltételes mód használata azt a benyomást kelti, hogy az uniós közszolgálat az egyik legrosszabb teljesítményt nyújtó igazgatási rendszer, holott ez nyilvánvalóan nem így van. Ezért véleményünk szerint jelentősen javítana a tervezet megfogalmazásán a „kellene” ige használatának mellőzése és a jelen idejű kijelentő mód használata a teljes szövegben. *(Az ombudsman szolgálatainak fordítása).*



Ami az angol változatot illeti, az ombudsman úgy véli, hogy a „should” szó használata megfelelően kifejezi a meglévő kötelezettségeket, a közszolgálati elvek nyilatkozatának pedig éppen ez a szándéka.

Az ombudsman gondoskodni fog arról, hogy a többi nyelvi változatot is felülvizsgálják ebből a szempontból.

Az ombudsman azzal is teljes mértékben egyetért, hogy fontos a közszolgálati elvek végleges változatának hatékony és megfelelő közvetítése, és ennek érdekében feltétlenül szükség lesz egy értelmező jellegű bevezetőre.

### **3.1.2. Kapcsolat a meglévő szabályzatokkal, kódexekkel és eljárásokkal**

A hozzászólók közül sokan felhívták a figyelmet arra, hogy a közszolgálati elvek érvényesítésében más eszközök és folyamatok is lényeges szerepet játszhatnak.

Az Európai Parlament az elnöksége által 2008. július 7-én elfogadott személyzeti magatartási kódexére (Útmutató az Európai Parlament tisztviselőinek és egyéb alkalmazottainak kötelezettségeihez) hívta fel a figyelmet, amelynek bevezetője kifejti, hogy az európai közszolgálatra saját etikai kódexe vonatkozik.

Az Európai Bizottság arra emlékeztetett, hogy az elmúlt években igyekezett saját személyzetének körében tudatosítani a személyzeti szabályzatában és a 2000. október 17-én elfogadott, helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzatában foglalt szabályokat és elveket, és ösztönözni ezek végrehajtását.

Két, magánszemélyektől érkezett válasz felhívta az ombudsman figyelmét Kallas alelnök részéről a Bizottsághoz intézett, a Bizottságon belül a szakmai etikai környezet erősítéséről szóló közleményre (SEC(2008) 301 végleges, 2008. március 5.), illetve a Bizottság személyzeti etikáról és magatartásról szóló gyakorlati útmutatójára (amely a Bizottság belső hálózatán érhető el).

A Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP megemlíttette, hogy a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága saját etikai kódexszel rendelkezik<sup>2</sup>, és azt ajánlotta, hogy a Bizottság fontolja meg hasonló, a többi főigazgatóság körülményeihez igazított kódexek elfogadását.

Egy szakszervezet, a *Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens* (SFIE) több olyan területet is megjelölt, ahol megítélése szerint a személyzeti szabályzat alkalmazása nem kielégítő, és felkérte az ombudsmant, hogy a személyzeti szabályzat 2012-re kilátásba helyezett módosításainak keretében foglalmazzon meg javaslatokat.

Az Európai Fogyasztók Szervezete (BEUC) a Bizottság hatásvizsgálati eljárását<sup>3</sup> emelte ki mint információforrást és a politikai döntéshozatal tárgyilagosságára való törekvés bizonyítékát, és hangsúlyozta, hogy a hatásvizsgálatokat támogató kutatások megrendelésekor és megtervezésekor pártatlanságra van

<sup>2</sup> A Versenypolitikai Főigazgatóság tevékenységeiről beszámoló 2010-es éves jelentés ([http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comp\\_aar.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comp_aar.pdf)) említést tesz erről a kódexről. Lásd különösen a 20. oldalt.

<sup>3</sup> A Bizottság magyarázata szerint a hatásvizsgálat olyan folyamat, amely a politikai döntéshozók számára előkészíti a szakpolitikai választási lehetőségek előnyeiről és hátrányairól szóló bizonyítékokat, azok lehetséges hatásának értékelése révén: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)



szükség. A BEUC egyúttal felhívta az intézményeket, hogy gondolják át konzultációs eljárásaikat annak érdekében, hogy biztosítsák a különböző érdekek és érdekelt felek közötti egyensúlyt.

Egy Alapjogi Ügynökségnél dolgozó tisztviselő személyes válaszában kifejtette, hogy minden uniós intézménynek, szervnek, hivatalnak és ügynökségnek alkalmaznia kellene egy „etikai tisztviselőt”, aki etikai ügyekben tájékoztatást és képzést nyújtana, javaslatokat tenne az etikai magatartás javítására, a személyzet rendelkezésére állna konzultáció céljából és egyfajta figyelmeztető mechanizmusként is működne. Egy platformot vagy hálózatot is érdemes lenne kialakítani a különböző etikai tisztviselők közötti információ- és ötletcseréhez. Más hozzászólók szintén hangsúlyozták annak fontosságát, hogy az intézmények etikai kérdésekben képzést biztosítsanak személyzetük számára.

#### Az ombudsman álláspontja

Az ombudsman elismeri a fenti megállapítások fontosságát, és köszöni a hozzászólók észrevételeit.

Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága előtt mondott 2011. szeptember 22-i beszédében az ombudsman hivatkozott a Bizottság fontos kezdeményezéseire az „etikai tudósítók” kinevezése és az etikai képzési programok kidolgozása terén. Egyúttal felvetette, hogy ez a munka akár intézményközi jelleget is ölthetne, és felajánlotta segítségét e folyamathoz. Az ombudsman ezzel összefüggésben alaposan megvizsgálja majd az etikai tisztviselők kinevezésére irányuló értékes javaslatot.

Az ombudsman véleménye szerint a jelenlegi részben megvitatott felvetések nem igénylik a közszolgálati elvek tervezetének módosítását.

#### 3.1.3. Végrehajtás és szankciók

Egy egyéni hozzászóló azt kívánta megtudakolni, ki fogja ellenőrizni, hogy a köztisztviselők betartják-e az elveket, vita vagy vád esetén ki dönt majd arról, hogy az elvekkel ellentétesen jártak-e el, illetve hogy lesznek-e szankciók az elveket megszegő tisztviselőkre nézve. Az Európai Ügyek Szakembereinek Társasága (SEAP) szintén arról érdeklődött, hogy mi történik, ha egy köztisztviselő nem tartja be az elveket, és vajon az ombudsman úgy fogja-e tekinteni, hogy egy elv betartásának elmulasztása okot ad egy panasz helybenhagyására.

#### Az ombudsman álláspontja

A közszolgálati elveknek nem célja, hogy jogi vagy fegyelmi kötelezettségeket rójanak a köztisztviselőkre.

Megfogalmazásukat az a szándék vezérelte, hogy kifejezzék a köztisztviselők magatartására vonatkozó legmagasabb szintű törekvéseket, nem pedig az, hogy meghatározzák, feltárják vagy büntessék a helytelen magatartást.

Hasznos hivatkozási pontot jelenthetnek a tekintetben, hogy milyen szellemben kell értelmezni és alkalmazni a közszolgálati elveket érvényesítő konkrét kötelezettségeket tartalmazó szabályzatokat és kódexeket.

Az ombudsman feladatainak ellátása során tekintettel lesz a közszolgálati elvekre, és az uniós intézményektől is ezt várja el. Az ombudsman ugyanakkor emlékeztet arra, hogy vizsgálatai az uniós intézmények tevékenységében



előforduló hivatali visszasságokkal foglalkoznak, nem pedig az egyes köztisztviselők fegyelmi szempontból vett magatartásával.

### 3.1.4. Az elvek alkalmazási köre

Két hozzászóló említette az elvek elnevezéséhez tartozó lábjegyzetet, amely elmagyarázza, hogy a „köztisztviselő” kifejezés az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek személyzetére vonatkozik, akiknek a hivatalos megnevezése „tisztviselők és egyéb alkalmazottak”.

Egy hozzászóló (SEAP) azt kérdezte, hogy ebbe a biztosok is beleértendőek-e, és amennyiben nem, kérte annak világos feltüntetését.

Egy másik hozzászóló, egy magánszemély azt javasolta, hogy az átláthatóság érdekében világosan ki kell jelenteni, hogy a Bizottság tagjai, a Bíróság bírái és az Európai Parlament képviselői nem uniós köztisztviselők, és őket vagy az Unió tagállamai nevezik ki vagy megválasztják.

#### Az ombudsman álláspontja

Az ombudsman egyetért azzal, hogy fontos egyértelművé tenni azt, hogy a Bizottság tagjai, a Bíróság bírái és az Európai Parlament képviselői a személyzeti szabályzat értelmében nem az Európai Unió „tisztviselői vagy egyéb alkalmazottai”<sup>4</sup>. Az ő esetükben kötelezettségeiket sem a személyzeti szabályzat határozza meg. Ennek megfelelően nem értendők bele a közszolgálati elvekben használt „köztisztviselők” kifejezésbe.

A személyzeti szabályzat ugyanakkor meghatároz egy „szaktanácsadó”<sup>5</sup> kategóriát is, akikre a személyzeti szabályzat bizonyos rendelkezései érvényesek.

Az ombudsman úgy véli, hogy a vonatkozó magyarázatokat helyénvaló lenne az elvekhez tartozó bevezetőben közölni, nem pedig a lábjegyzetben.

## 3.2. Az elvek tervezetéről alkotott vélemények

### 3.2.1. További elvekre és témákra tett javaslatok

#### Az erőforrások racionális felhasználása/megszorítás

A katalóniai Csalás Elleni Hivatal javasolt egy plusz elvet („megszorítás”), miszerint a köztisztviselőknek a közpénzeket kellő gondossággal kell kezelniük, és törekedniük kell a gazdaságosságra, a hatékonyságra és az eredményességre. A hivatal felhívta a figyelmet arra, hogy a köztisztviselők nemzetközi magatartási kódexéről szóló ENSZ-határozat<sup>6</sup> már megemlítette ezt az elvet: „[a] köztisztviselők gondoskodnak arról, hogy feladataikat és funkcióikat

<sup>4</sup> Hivatalosan Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata, valamint egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételei. A Bizottság az Európa weboldalon közzétett egy egységes szerkezetbe foglalt változatot: [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf).

<sup>5</sup> „Szaktanácsadónak kell tekinteni a különleges képesítései következtében és bármely más minőségben folytatott jövedelemszerző tevékenysége ellenére az Európai Unió valamely intézményének segítségével rendszeresen vagy meghatározott időre alkalmazott személyt, akit a költségvetés azon intézményre vonatkozó részének e célra elkülönített teljes előirányzatából fizetnek, amelynél alkalmazzák.” (az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 5. cikke).

<sup>6</sup> A/RES/51/59, 1997. január 28.



*hatékonyan, eredményesen és tisztességesen lássák el, összhangban a törvényekkel vagy közigazgatási elvekkel. Minden esetben törekszenek arra, hogy a rájuk bízott közpénzekkel a lehető leghatékonyabb és eredményesebb módon gazdálkodjanak.”*

Az Euclid hasonló szellemben javasolta annak kijelentését, hogy: „Az uniós tisztviselőknek pozitív hozzáállást kell tanúsítaniuk a hatékonyság, eredményesség, átláthatóság, elszámoltathatóság, következetesség, kockázatvállalás és a bürokrácia visszaszorítása (beleértve az adminisztratív költségek csökkentését) elveinek érvényesítése terén”<sup>7</sup>.

Egy magánszemély azt javasolta, hogy a köztisztviselők hozzák feletteseik tudomására az igazgatás működésében tapasztalt hibákat vagy hiányosságokat. Mindenekelőtt tegyenek javaslatokat a termelékenység növelésére, illetve a bürokrácia, az adminisztratív költségek és az állami kiadások csökkentésére.

Ugyanezzel a témával kapcsolatban a Számvevőszék általános megjegyzéseiben hangsúlyozta annak fontosságát, hogy az uniós tisztviselők ésszerűen használják fel a közpénzeket.

A Számvevőszék azt is megemlíttette, hogy az uniós tisztviselők kinevezését és előléptetését az érdekek elvének kell vezérelnie.

### Elszámoltathatóság

A katalóniai Csalás Elleni Hivatal felvetette, hogy az *elszámoltathatóság* elvét ugyan ki lehet következtetni a szöveg egészéből, de azt külön is meg kellene nevezni. A hivatal véleménye szerint a hibák elismerésére és korrigálására való hajlandóság is (amit a konzultációs dokumentum a tárgyilagosság elvének keretében taglal) az említett elv részét képezhetné.

### Rugalmasság és innováció

Az Euclid azt javasolta, hogy a *rugalmasság* és az *innovációra való törekvés* is szerepeljen az elvek között. Ezek az elvek összességében kimondanák, hogy a köztisztviselőknek a polgárok igényeihez és elvárásaihoz kell igazítaniuk az intézményi szabályokat, előremutatónan kell gondolkodniuk, valamint ösztönözniük kell az innovációt és a helyes gyakorlatokat.

Ezen két elvnek az Euclid véleménye szerint egyúttal hivatkoznia kell az állampolgárok szerepvállalására, közreműködésük lehetővé tételére és a részvételen alapuló megközelítés elősegítésére is.

### A visszaélések bejelentése

#### Access Info Europe

... alapvető fontosságú, hogy a köztisztviselők ne tűrjék meg a korrump gyakorlatokat, az elfogultságot a magánérdekek javára, a tisztességesség és az átláthatóság hiányát, illetve a tisztelettel, etikus eljárás elmulasztását.

Az Access Info Europe hozzászólásában azt javasolta, hogy az elveknek kifejezetten tartalmazniuk vagy említeniük kell egyrészt a visszaéléseket

<sup>7</sup> Az Euclid ezt a megfogalmazást az 1. elv („elkötelezettség”) kiegészítésére javasolta. Helyénvalónak tűnt azonban, hogy ezzel itt foglalkozunk.



bejelentők védelmét, másrészt pedig a köztisztviselők arra irányuló kötelességét, hogy „riadót fújjanak”.

Egy magánszemély hozzászólásában szintén sajnálatosnak találta, hogy a tervezet nem fejt ki világosan, a köztisztviselőknek hogyan kellene reagálniuk, amennyiben „a tudomásukra jut egy olyan kötelességszegés, amelyet az intézmény igyekszik elkenőzni”.

#### Az ombudsman álláspontja

Az ombudsman egyetért azzal, hogy a közpénzek ésszerű felhasználása, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elvének szorgalmazása alapvető fontosságú az uniós intézmények és az uniós közszolgálat szempontjából. Ugyanez már az Ombudsmanok Európai Hálózatával folytatott korábbi konzultáció során is felmerült.

Az ombudsman azt is elismeri, hogy fontos a visszaélések bejelentésének kérdése.

A visszaélések bejelentésére vonatkozó részletes jogi és intézményi intézkedéseknek és a közpénzek gondos kezelésének meg kell jelenniük – és meg is jelennek – az olyan eszközökben, mint a személyzeti szabályzat és a költségvetési rendelet, illetve a különböző kódexekben.

Az ombudsman nem zárja ki, hogy az elvek fényében további eszközök beiktatása és/vagy a meglévő eszközök felülvizsgálata is helyénvaló lehet annak érdekében, hogy az elvek teljes mértékben érvényesülhessenek.

Az ombudsman a közszolgálati elveket az összes köztisztviselőre érvényes etikai normák magas szintű kinyilvánításának tekinti. Ezzel a megközelítéssel összhangban nem lenne helyénvaló olyan elemeket szerepeltetni, amelyek főként a vezetői feladatokat ellátó köztisztviselőkre vonatkoznak, illetve amelyek az egyes köztisztviselők helyett elsősorban az intézmények kötelességeinek tekintendők.

Tény, hogy minden köztisztviselőnek megvan a lehetősége arra, hogy hozzájáruljon a pazarlás elkerüléséhez. A közpénzek ésszerű felhasználásáért azonban elsődlegesen az intézmények és a vezetők felelősek.

Ami a visszaélések bejelentését illeti, a személyzeti szabályzat valójában minden köztisztviselőt kötelez a kötelességszegések bejelentésére<sup>8</sup>. Az ombudsmannak ráadásul afelől sincs kétsége, hogy a köztisztviselőknek nem szabad szemet hunyniuk mások kötelességszegése felett. Az ombudsman ugyanakkor megjegyzi, hogy a nemzetközi gyakorlat nem egységes a tekintetben, hogy a köztisztviselőknek van-e konkrét jogi kötelezettsége a visszaélések bejelentésére.

Az ombudsman a fenti okokból úgy véli, hogy az első elv (az *elkötelezettség* – tárgyalását lásd alább) kiegészítése a *közbizalomra* való hivatkozással, valamint a második elv (*tisztességesség*)<sup>9</sup> első bekezdése így együtt megfelelően és kielégítő mértékben foglalkozik a szóban forgó kérdésekkel, tekintettel az adott elvek kiemelt jellegére.

<sup>8</sup> Lásd a 22a. cikket.

<sup>9</sup> „A köztisztviselőknek mindig olyan módon kell viselkedniük, hogy abban a legalaposabb nyilvános ellenőrzés se találjon kivétlivalót.”





Az ombudsman úgy véli, hogy az intézmények és vezetésük felelőssége az olyan intézményi körülmények megteremtése, amelyek minden köztisztviselőnek lehetőséget adnak a rugalmasságra és az innovációra. Érzése szerint ezeket a fogalmakat egyetemes kötelezettségként kellőképpen magában foglalja az a harmadik elvben (tárgyilagosság) szereplő hivatkozás, miszerint a köztisztviselők „nyitott gondolkodásúak”.

Az ombudsman hasonlóképpen vélekedik az alábbi tényezők iránti felelősségről is: a polgárok szerepvállalása, a polgárok részvételének ösztönzése, valamint az érdemnek a közigazgatáson belüli kinevezések és szakmai előmenetel kritériumaként történő alkalmazása. Amilyen mértékben ezek a felelőségek minden köztisztviselőre érvényes kötelezettségekre utalnak, azokat kellőképpen kifejezi az *elkötelezettség* (különösen a közbizalomra való hivatkozással kiegészítve – lásd alább) és a *tisztességesség* elve.

Ehhez kapcsolódik, hogy néhány hozzászóló a „proaktivitás” kifejezést használta, az ombudsman pedig fontolóra vette, hogy azt szerepeltesse-e az elvek körében. Mivel azonban nem világos, hogy más nyelveken létezik-e ezzel egyenértékű egyszavas kifejezés, jobbnak tűnik azt inkább kihagyni. (Az elvekben ugyanezen okból nem használják az „elszámoltathatóság” kifejezést sem.) Az első elv (elkötelezettség) harmadik és negyedik bekezdésének felülvizsgált változata proaktív hozzáállásra utal, az elvekhez tartozó bevezető pedig külön hangsúlyozni fogja ezt a pontot.

### **3.2.2. 1. elv – Az Európai Unió és annak polgárai iránti elkötelezettség**

A Számvevőszék úgy vélte, hogy helyénvaló lenne megemlíteni az uniós személyzet kompetenciáját, és előírni, hogy az uniós köztisztviselők mindenkor szakmailag kifogástalanul viselkedjenek, munkájuk során pedig a legmagasabb szintű szakmai normákat alkalmazzák, hogy feladataikat kellő szakértelemmel és pártatlanul láthassák el.

A Számvevőszék annak megemlítését is felvetette lehetőségként, hogy az uniós tisztviselőknek meg kell őrizniük a külső érdekcsoportoktól való függetlenségüket és politikai semlegességüket. Hasonló észrevétel több más hozzászólótól is érkezett.

Az Európai Ügyek Szakembereinek Társasága (SEAP) javasolta a harmadik bekezdés részekre tagolását<sup>10</sup>, mivel az két különböző fogalmat tartalmaz. Ez egyúttal arra is lehetőséget adna, hogy a „jó példa mutatását” összekapcsolják a „bizalommal”, amely kifejezés egyébként nem jelenik meg az elvekben, noha a konzultációs dokumentumban szerepel.

Az ALTER-EU rámutatott arra, hogy a Lisszaboni Szerződés globális köteletségvállalásokat tartalmaz. Az Access Info Europe ugyanezt a megjegyzést tette, és javasolta annak rögzítését, hogy a köztisztviselőknek „jó példát kell mutatniuk másoknak”, és nemcsak „törekedniük kell” arra.

#### **ALTER-EU**

... a Lisszaboni Szerződés kötelezettséget vállal a fenntartható fejlődésre, és egyértelműen utal az emberi érdekek és a környezet védelme iránti felelősségre világszerte.

<sup>10</sup> „A köztisztviselőknek a képességeiknek megfelelő legmagasabb szinten kell ellátniuk a feladatukat, és törekedniük kell arra, hogy jó példát mutassanak másoknak.”



Az Európai Föderalista Unió nevében Andrew Duff európai parlamenti képviselő javasolta az első elv első mondatának kiegészítését, hogy az a következőképpen szóljon: „... az uniós intézmények az Unió és polgárai érdekeit szolgálják a **Szerződések célkitűzéseinek elérésében.**”

A katalóniai Csalás Elleni Hivatal azon véleményének adott hangot, hogy az első elv az Európai Unió és az általa szolgált polgárok iránti lojalitásra kötelezi a köztisztviselőket, ezért javasolta, hogy azt ennek megfelelően át kell nevezni.

A hivatal szerint ebben az elvben kifejezetten meg kell említeni a dokumentumok nyilvántartását és őrzését is, illetve ezt követő átadásukat azoknak, akik átvállalják az ügyért való felelősséget.

#### Az ombudsman álláspontja

Az ombudsman egyetért a Számvevőszék javaslataival. Ezek végrehajtása érdekében az első elv úgy módosul, hogy szerepeljen benne a **„legmagasabb szakmai normákra”** való hivatkozás.

Ami a külső érdekcsoportoktól való függetlenséget és a politikai semlegességet illeti, az ombudsman a harmadik elvet (*tárgyilagosság*) ki fogja egészíteni a „pártatlanságra” való hivatkozással, amint azt az Uniós Ügynökségek Hálózata javasolta.

Az ombudsman egyetért a SEAP javaslatával, hogy a „képességeket” és a „jó példa mutatását” külön kell kezelni. Ez utóbbival összefüggésben megjelenik majd a „bizalom” kifejezés, ugyanakkor kikerül a szövegből a „törekedniük kell” megfogalmazás.

Az ombudsman azt is elfogadja, amit az ALTER-EU és az Access Info Europe az EU globális szerepéről mondott. Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (5) bekezdése a következőképpen szól:

*„A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.”*

Az ombudsman úgy véli, hogy az Európai Föderalista Unió által javasolt kiegészítő megfogalmazás, amely hivatkozik a **Szerződések célkitűzéseire**, megfelelően eleget tesz ennek a pontnak, és nem lenne helyénvaló, ha a közszolgálati elvek kiemelnének bizonyos konkrét célkitűzéseket.

Ami az első elv „lojalitásra” való átnevezésére tett javaslatot illeti, az ombudsman emlékeztet arra, hogy az Ombudsmanok Európai Hálózatával folytatott korábbi konzultáció során az egyik megállapítás az volt, hogy a köztisztviselők elszámoltathatóak és lojalitással tartoznak azon intézmények felé, amelyeknél dolgoznak. Bár az első elv teljes mértékben összhangban áll az intézményi lojalitással, ettől eltérő, tágabb elképzelést hivatott közvetíteni, amelyet az „elkötelezettség” szó megfelelően kifejez.

Az ombudsman egyetért a katalóniai Csalás Elleni Hivatal javaslatával, miszerint az elvekben szerepelnie kell a megfelelő nyilvántartások vezetésének.





A Lordok Házának Európai Bizottsága (Egyesült Királyság) hasonló javaslatot tett a második elvvel (*tisztességesség*) összefüggésben. Az ombudsman véleménye szerint a megfelelő nyilvántartások vezetése többféle célt szolgál. Az ombudsman ezt az ötödik elv (*átláthatóság*) egyik aspektusaként fogja szerepeltetni.

Az ombudsman az „és nem más célokra” kifejezést is el fogja hagyni a második bekezdésből. Erre a tagadó megfogalmazásra nincs szükség, mivel a mondat első felében már szerepel a „kizárólag” szó.

### **3.2.3. 2. elv – Tisztességesség**

A hozzászólóktól ez az elv kapta a legtöbb megjegyzést. Az észrevételekből két fő téma körvonalazódik. Először is, sok hozzászóló szeretné, ha az elv megfogalmazását szigorítanák. Másodsorban a hozzászólók közül néhányan, különösen az egyes köztisztviselők nincsenek megelégedve a negyedik bekezdés megfogalmazásával, amely kifejezetten a juttatásokra hivatkozik.

Az Unió Ügynökségek Hálózata a következőképpen próbálta átfogalmazni az első bekezdést: „mindig a feddhetetlenség, pártatlanság stb. legszigorúbb normái szerint kell viselkedniük”. A Hálózat egyúttal javasolta annak kijelentését, hogy a köztisztviselőknek „kerülniük kell” az összeférhetetlenséget, és ne csak „lépéseket tegyenek” annak elkerülése érdekében.

Az Access Info Europe úgy nyilatkozott, hogy a rendelkezések pozitívak és fontosak, de túl homályosak. Javasolta, hogy az elveket egészítsék ki egy konkrét mechanizmus felvázolásával vagy említésével, amelynek révén az uniós köztisztviselőknek nyilatkozniuk kell az összeférhetetlenségről. Ugyancsak javasolta egy legalább 18 hónapos „türelmi időszak” megjelölését a hivatal elhagyását követően, mielőtt a tisztviselő más olyan tevékenységekbe kezdhet, amelyek felvethetik az összeférhetetlenség vagy az érdek-összefonódásokat sejtető foglalkoztatási minta gyanúját.

A SEAP javasolta az elv megfogalmazásának szigorítását azzal a kiegészítéssel, hogy a köztisztviselőknek fel kell fedniük a jelentkező összeférhetetlenségeket, és gyors intézkedéseket kell hozniuk ezek feloldására. A SEAP egyúttal javasolta egy egyéves időszak előírását a hivatal elhagyása és az esetleges összeférhetetlenséggel vagy annak látszatával járó fizetett tevékenység megkezdése között.

Az ALTER-EU határozottan támogatta ezt az elvet, és javasolta egy újabb bekezdés hozzáadását, miszerint a köztisztviselőknek több évig tartózkodniuk kell attól, hogy olyan munkakörökbe lépjenek tovább, amelyek összeférhetetlenséget idéznek elő, és amíg közhivatalt töltenek be, semmilyen körülmények között nem kezdenek tárgyalásokat ilyen munkahelyekről.

A Lordok Házának Európai Bizottsága (Egyesült Királyság) javasolt egy kiegészítő megfogalmazást, miszerint a köztisztviselők nem élhetnek vissza az információkkal, és nem fogadhatnak el ajándékokat.



#### A negyedik bekezdés<sup>11</sup>

Az Európai Bizottság Központi Személyzeti Bizottsága megdöbbenőnek találta azt a vélekedést, hogy a köztisztviselők a jogosultságaik maximális kihasználására törekednének. A bizottság szerint az igazgatás vagy azt állapítja meg, hogy a köztisztviselőnek van jogosultsága, vagy azt, hogy nincs. A személyzeti szabályzat rendelkezik a csalási kísérlet eseteinek kezeléséről, a Bizottságnál pedig sok éve a zéró tolerancia politikája van érvényben.

A Tanács Személyzeti Bizottsága javasolta a negyedik bekezdés szövegének kiegészítését a „pontosság” (*justesse*) szóval, hogy egyértelmű legyen, hogy a köztisztviselőket nem arra kéri, hogy adakozzanak az intézmények javára, hanem hogy korlátozzák a feladataik ellátása során felmerülő költségek visszatérítése iránti igényeiket.

Egy magánszemély kijelentette, hogy az ő értelmezése szerint a negyedik bekezdés csak az üzleti utak során felmerülő költségek megtérítésére vonatkozik, és jelezte, hogy a „juttatások” szó zavart okozhat, mert ez az általános javadalmazási csomag egyes részeit, például a háztartási támogatást is jelenti. Ezért azt javasolta, hogy a bekezdésben inkább „kifizetések” szerepeljenek.

#### Az ombudsman álláspontja

Az ombudsman egyetért azzal, hogy a második elvet helyénvaló lenne megerősíteni a következők külön megemlítésével:

- **ajándékok elfogadása** (második bekezdés)
- a magánérdekek **készséges** bevallása (második bekezdés)
- **gyors** intézkedés az összeférhetetlenség feloldására (harmadik bekezdés).

Az ombudsman inkább azt a megfogalmazást szeretné megtartani, hogy a köztisztviselőknek „lépéseket kell tenniük” az összeférhetetlenség elkerülésére, mert ez jelzi a proaktív hozzáállás szükségességét, ahelyett, hogy csak reagálnának a felmerülő helyzetekre.

Az ombudsman megérti azon hozzászólók aggályait, akik az érdek-összefonódások kérdését emelték ki, illetve kötelező „türelmi időt” kértek. Az ombudsman azzal is egyetért, hogy a problémának csak egy része az a kérdés, hogy a köztisztviselők mit tehetnek a közszolgálat elhagyása után. Legalább ilyen fontos, ha nem fontosabb, hogy elkerüljék annak veszélyét vagy látszatát, hogy a hivatali idejük alatti magatartásukat befolyásolja a közszolgálaton kívüli jövőbeli foglalkoztatás kilátása. Az ombudsman ugyanakkor úgy gondolja, hogy egy magas szintű nyilatkozat, mint például a közszolgálati alapelvek, nem a megfelelő eszköz e kérdések részletes szabályozására.

Ami az annak szerepeltetésére irányuló javaslatot illeti, hogy a köztisztviselőnek „nem szabad visszaélnie az információkkal”, az ombudsman úgy véli, hogy ezt már megfelelően lefedi az első elv (elkötelezettség) kiegészítése, miszerint a köztisztviselőknek minden esetben törekedniük kell a **legmagasabb szintű szakmai normák** elérésére.

<sup>11</sup> „A költségtérítések és ellátások igénylésekor a juttatások maximalizálásával szemben az illendőségnek kell vezetnie őket.”



Ami a negyedik bekezdést illeti – ahol a „juttatások” kifejezés szerepel –, itt az ombudsman a költségekre, ellátásokra és támogatásokra kívánt utalni.

Az ombudsman egyetért azzal, hogy a köztisztviselőktől nem várható el, hogy adakozzanak az intézmények javára, és az alkalmazandó szabályoknak megfelelően teljes mértékben joguk van kérni a feladataik ellátása során felmerülő költségek megtérítését.

Az ombudsman ugyanakkor nem találja meggyőzőnek azt az érvet, hogy egy jogosultság vagy fennáll, vagy nem áll fenn. Az ellátásokat, támogatásokat és költségeket bonyolult szabályok irányítják, ezek jelentése nem mindig világos, értelmezésük és alkalmazásuk pedig esetenként meglepő vagy nem kívánt eredményekkel is járhat.

Az ombudsman számos alkalommal próbálta meggyőzni az uniós intézmények igazgatását arról, hogy amikor a pénzügyi szabályokat konkrét esetekben értelmezik és alkalmazzák, hallgassanak a józan észre, és járjanak el a méltányosság elve szerint. Az ombudsman továbbra is azon az állásponton van, hogy amikor a köztisztviselők ellátásokat, támogatásokat és költségeket igényelnek az igazgatástól, nekik hasonlóképpen ésszerű, nem pedig maximalista hozzáállást kell tanúsítaniuk.

Az ombudsman ugyanakkor elfogadja, hogy a negyedik bekezdés megfogalmazása azt a benyomást keltheti, hogy az a csalásra összpontosít, holott nem erről van szó.

Az ombudsman továbbá – hosszas megfontolás után – úgy véli, hogy egy magas szintű elvi nyilatkozat esetében nem helyénvaló az ellátások, támogatások és költségek konkrét területére koncentrálni, mivel ez azt a benyomást keltheti, hogy az ombudsman szerint e téren széles körű probléma áll fenn, noha erről szó sincs.

A negyedik bekezdést ezért törlik, az „illendőség” mint vezérelv említése pedig átkerül az első bekezdésbe.

### **3.2.4. 3. elv – Tárgyilagosság**

Az Uniós Ügynökségek Hálózata azt javasolta, hogy a tárgyilagosság elvének keretében konkrétan tegyenek említést a pártatlanságról és a megkülönböztetésmentességről. A Lordok Házának Európai Uniói Bizottsága szintén annak kifejezett rögzítését ajánlotta, hogy a köztisztviselőknek nem szabad megkülönböztetést alkalmazniuk, a Német Biztosítók Szövetsége és az Európai Gyógyszerügynökség pedig a pártatlanságra vonatkozó konkrét hivatkozás felvételét javasolta a szövegbe.

A Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP különösen a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságára helyezte a hangsúlyt. Észrevételei azt az álláspontot tükrözték, hogy a tárgyilagossághoz megfelelő tapasztalatra és képzésre van szükség. Felhívták a figyelmet a „megerősítési torzítás” veszélyére is (azaz arra, hogy az ember hajlamos nagyobb jelentőséget tulajdonítani azoknak az érveknek és bizonyítékoknak, amelyek alátámasztják a már meglévő ideiglenes álláspontját, ugyanakkor minimálisra csökkenteni vagy figyelmen kívül hagyni azon érvek és bizonyítékok jelentőségét, amelyek láthatólag nincsenek összhangban ezzel az állásponttal).



Az ALTER-EU a „szabályozási csapda” (azaz amikor a szabályozó hatóság azok érdekeit tartja szem előtt, akiket szabályoznia kellene, nem pedig a közérdeket) és a döntéshozatalhoz való kiváltságos hozzáférés veszélyeire hívta fel a figyelmet. Azt javasolta, hogy említsék meg az álláspontok és érdekek széles körének proaktív egyeztetését, valamint a közérdekű szempontok aktív védelmét a lobbitevékenységgel szemben.

Az Access Info Europe szintén egy proaktív elem felvételét kérte annak rögzítésével, hogy a köztisztviselőknek aktívan keresniük kell a különböző nézőpontokat, és határozottan ösztönözniük kell a polgárok részvételét a döntéshozatalban. Ez a szervezet a harmadik bekezdést is ki szeretné volna bővíteni oly módon, hogy abban szerepeljen az alábbi elgondolás: a köztisztviselők nem engedhetik, hogy szakmai magatartásukat befolyásolja egy bizonyos személy, szervezet vagy vállalat, politikai párt vagy kormányzat iránti pozitív vagy negatív viszonyulásuk, illetve a hozzájuk fűződő kapcsolatuk.

#### Az ombudsman álláspontja

Az ombudsman egyetért azzal, hogy a harmadik elvet helyénvaló lenne megerősíteni a következők megemlékezésével:

- **pártatlanság** (első bekezdés)
- **megkülönböztetésmentesség** (harmadik bekezdés)

Ami a megkülönböztetésmentességet illeti, az ombudsman a közszolgálati elvek értelmező bevezetőjében hangsúlyozni fogja, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyenlő bánásmód vagy megkülönböztetésmentesség elvének két ága van:

- (i) az összehasonlítható helyzeteket nem szabad eltérően kezelni, illetve
- (ii) az eltérő helyzeteket nem szabad azonos módon kezelni,

kivéve, ha ez bármely esetben objektíven indokolt.

Gyakori jelenség, hogy figyelmen kívül hagyják a második elemet, holott ez adminisztratív közegben különösen fontos lehet. Az ombudsman sok olyan esettel találkozott már, amikor a köztisztviselők láthatólag azt feltételezték, hogy az egyenlőség elve mindig megköveteli tőlük, hogy mindenkivel egyformán bánjanak, és figyelmen kívül hagyják helyzetük különbözőségeit.

Ami azt a javasolt kiegészítést illeti, hogy a köztisztviselők ne hagyják, hogy szakmai magatartásukat befolyásolja egy bizonyos személyhez, szervezethez vagy vállalathoz, politikai párthoz vagy kormányzathoz „fűződő kapcsolatuk”, az ombudsman érti, hogy az milyen célt kíván szolgálni. A javasolt megfogalmazást azonban úgy is lehet érteni, hogy elfogadható, ha egy köztisztviselőnek egyáltalán vannak ilyen kötődései, noha rendes esetben nem ez a helyzet.

Az etikai kérdésekről szóló képzés fontosságáról már volt szó (lásd a fentiekben a „Kapcsolat a meglévő szabályzatokkal, kódexekkel és eljárásokkal” című szakasszal). Az ombudsman egyetért azzal, hogy a megfelelő alap- és továbbképzés szintén hozzásegíthetne a „szabályozási csapda” és a „megerősítési torzítás” veszélyének csökkentéséhez.



Az ombudsman a konzultációval és a polgári részvétellel szembeni proaktív viszonyulás fontosságával is egyetért. Sőt, a Lisszaboni Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló szerződés minden intézménytől megköveteli, hogy nyitott, átlátható és rendszeres párbeszédet tartson fenn a képviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal. A Bizottságnak különösen széles körű konzultációkat kell folytatnia az érintett felekkel annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát<sup>12</sup>.

Az ombudsman azonban úgy véli, hogy ezek a képzéssel és proaktív hozzáállással kapcsolatos felvetések nem teszik szükségessé a közszolgálati elvek tervezetének módosítását, mivel azok az intézmények, nem pedig az egyes köztisztviselők felelősségeire vonatkoznak.

#### 3.2.5. 4. elv – Mások tisztelete

Az Euclid és a Lordok Házának Európai Unió Bizottsága egyaránt azt javasolta, hogy ezen elv egyik aspektusaként említsék meg az **időszerűséget** is. Az Európai Fogyasztók Szervezete (BEUC) hasonlóképpen javasolta annak rögzítését, hogy a köztisztviselőknek „ésszerű időn belül” válaszolniuk kell a nyilvánosságtól érkező levelekre és megkeresésekre.

Az Unió Ügynökségek Hálózata a sokszínűség megemléztetését javasolta, hogy ezáltal elismerjék a tisztelet kulturális dimenzióját.

Az Access Info Europe azt ajánlotta, hogy az ötödik elvet (*átláthatóság*) egészítsék ki a polgárok kéréseinek, kérdéseinek és panaszainak **kellő időben** történő megválaszolásával. A SEAP hasonló javaslatot tett.

A katalóniai Csalás Elleni Hivatal azt javasolta, hogy az ötödik elvhez (*átláthatóság*) vegyenek hozzá még egy bekezdést, miszerint a köztisztviselőknek úgy kell kifejezniük magukat, hogy azt a polgárok könnyen megértsék.

#### Az ombudsman álláspontja

Az ombudsman üdvözli azt a több különböző hozzászólótól kapott hasznos javaslatot, miszerint a közszolgálati elvek körében meg kell említeni az időszerűséget.

Az ombudsman egyetért azzal, hogy az időszerűség különösen az átláthatósággal kapcsolatban fontos. Az ombudsmanhoz érkező panaszok sok esetben éppen a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek elbírálása terén felmerült indokolatlan késedelmekről számolnak be. Az ombudsman mindazonáltal meg van győződve arról, hogy az időszerűség mint általános egyéni felelősség fogalmilag a mások tiszteletének elve alá tartozik. Ezért az említett elv első bekezdése egészül ki az „időszerű” kifejezéssel, hogy az a következőképpen hangozzon: „A köztisztviselőknek egymást és a polgárokat tiszteletben tartva kell eljárniuk. Udvariasnak, segítőkésznek, **időszerűnek** és együttműködőnek kell lenniük.”

Az ombudsman ugyancsak örömmel fogadta a katalóniai Csalás Elleni Hivatal értékes javaslatát, miszerint a közszolgálati elvek mondják ki világosan, hogy a köztisztviselőknek úgy kell kifejezniük magukat, hogy azt a polgárok könnyen

<sup>12</sup> Lásd a 11. cikk (2) és (3) bekezdését.



megértsék. Az ombudsman egyetért azzal, hogy ez a felelősség az átláthatóság elve alá is tartozhatna. Fogalmilag azonban a mások iránti tisztelet elvének is része, különösen ha hozzávesszük azt a követelményt, hogy törekedni kell mások közléseinek megértésére. Ezzel a kiegészítéssel valójában már magának a *párbeszédnek* a fogalmát fejezi ki. Az ombudsman ezért a mások iránti tisztelet elvét egy második bekezdéssel fogja kiegészíteni, a következőképpen: **„Őszintén törekedniük kell mások közléseinek megértésére, és világosan, egyszerű szavakkal kell kifejezniük magukat.”**

Az ombudsman egyetért azzal, hogy a kulturális sokszínűség megbecsülése fontos aspektusa a mások iránti tisztelet elvének. Sőt, az Európai Uniónak is az a mottója, hogy „egyesülve a sokféleségben”.<sup>13</sup> A sokféleség iránti tisztelet fogalma azonban összetett és magyarázatot igényel. Az ombudsman megítélése szerint ezért jobb lenne, ha az inkább az elvek bevezetőjében szerepelne.

### 3.2.6. 5. elv – Átláthatóság

A Számvevőszék annak tisztázását indítványozta, hogy ez az elv nem érinti a szakmai titoktartást és a személyes adatok védelméhez való jogot.

Az Euclid javasolt egy plusz bekezdést, amely a következőképpen szólna: „a polgárokkal szembeni elszámoltathatóság érdekében könnyebben elérhetőnek kell lenniük, és támogatniuk kell egy rendszert a teljesítményük és eredményeik ellenőrzésére”.

Az ALTER-EU szintén javasolt egy kiegészítő bekezdést, miszerint a köztisztviselőknek be kell számolniuk a javaslatok „jogalkotási lábnyomáról”, hogy a nyilvánosság megtudhassa, ki próbálta befolyásolni a jogalkotást, illetve hogy a köztisztviselők milyen konkrét javaslatokat találtak hasznosnak (vagy haszontalannak), és miért.

Amint az a fentiekben is szerepel, az Access Info Europe által a szóban forgó elvhez javasolt kiegészítés – az időszzerűség – végül a negyedik elvben (*mások tisztelete*) kapott helyet.

Ugyanez a szervezet a proaktivitás megemlítését is javasolta, kimondva, hogy a köztisztviselőknek proaktívnak kell lenniük abban, hogy a feladataikról, felelősségeikről és tevékenységeikről a lehető legtöbb információt teszik közzé, a – külső és belső – kiadásokról és találkozókról szóló információkat is beleértve.

### Az ombudsman álláspontja

Amint azt az első elvre (*elkötelezettség*) vonatkozó észrevételek tárgyalásakor fentebb már megemlítettük, a katalóniai Csalás Elleni Hivataltól és a Lordok Házának Európai Bizottságától (Egyesült Királyság) érkezett javaslat a megfelelő nyilvántartások vezetésének megemlítéséről az átláthatóság egyik aspektusaként fog bekerülni az elvekbe. Az elv második bekezdése ezért a következőképpen hangzik majd: **„Megfelelő nyilvántartásokat kell vezetniük, és üdvözülniük kell, ha nyilvánosság ellenőrzi magatartásukat, beleértve azt is, ha ezen<sup>14</sup> közszolgálati elvek betartását ellenőrzik.”**

<sup>13</sup> [http://europa.eu/abc/symbols/motto/index\\_hu.htm](http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_hu.htm)

<sup>14</sup> Az elv az egyértelműség kedvéért az „ezen” szóval is kiegészül.





A Számvevőszéknek annak egyértelműsítésére irányuló javaslata, hogy az átláthatóság elve „nem érinti a szakmai titoktartást”, hasonlít a Lordok Házának Unió Bizottsága által a második elvvel (*tisztességesség*) kapcsolatban tett javaslathoz, miszerint a köztisztviselők „nem élhetnek vissza az információkkal”. Az ombudsman véleménye szerint ezt a szempontot megfelelően lefedi az első elvhez (*elkötelezettség*) fűzött kiegészítés, amelynek értelmében a köztisztviselőknek mindenkor törekedniük kell a **legmagasabb szintű szakmai normák** elérésére.

A személyes adatok védelme a dokumentumokhoz való hozzáférés jogához hasonlóan szerepel az Alapjogi Chartában és az Európai Unió működéséről szóló szerződésben<sup>15</sup>. Az ombudsman szerint nem lenne helyénvaló, ha a közszolgálati elvek konkrétan utalnának e jogok bármelyikére. E tekintetben érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az átláthatóság mint közszolgálati elv nem a dokumentumokhoz való hozzáférés egyéni jogából ered, hanem a felelősségteljes kormányzás és az elszámoltathatóság előfeltétele.

A *proaktivitás* és az *elszámoltathatóság* szerepeltetésére irányuló javaslatokkal kapcsolatban már kifejtettük, hogy a közszolgálati elvek kerülnek ezeket a kifejezéseket, mert a más nyelvekre való lefordításuk nehézségekkel járhat.

Fontos kérdéseket vetnek fel az arra irányuló javaslatok, hogy meg kellene említeni a hozzáférhetőséget, a teljesítmény és az eredmények ellenőrzésére szolgáló rendszer támogatását és a „jogalkotási lábnyomot”. Az ombudsman azonban úgy véli, hogy ezek az intézmények és a vezető köztisztviselők felelősségeire vonatkoznak, nem pedig az összes köztisztviselőre. Emiatt az ombudsman nem találja helyénvalónak ezek feltüntetését a közszolgálati elvek körében.

## 4. Következtetés

Erről a jelentésről valamennyi hivatalos nyelven fordítás készül, és meg fog jelenni az ombudsman weboldalán. Az angol változat haladéktalanul felkerül a honlapra, és amint a fordítások elkészülnek, a többi nyelvi változat is elérhető lesz.

Az ombudsman 2012 első felében tervezi közzétenni az elvek végleges változatát az összes nyelven, egy értelmező bevezetővel együtt.

<sup>15</sup> Lásd a Charta 8. és 42. cikkét, valamint az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdését és 16. cikkét.