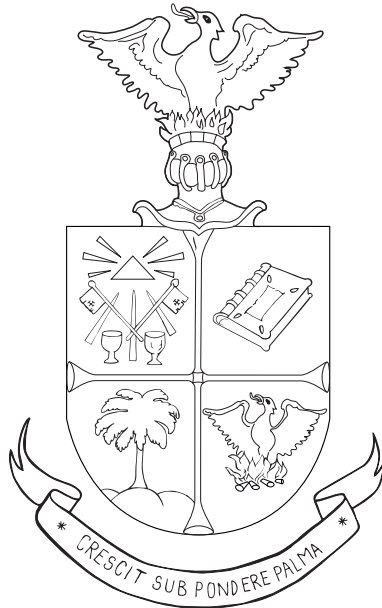


Glossa Iuridica

X. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2023

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Patrocinium Kiadó

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Bónis Péter, Böcskei Elvira, Bruhács János, Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia, Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Nagy Péter

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

HIVATÁSETIKAI ALAPELVEK A KÖZBESZERZÉSEK SORÁN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZBESZERZÉSI ETIKAI KÓDEXRE

HÉDER ÁKOS¹
PhD-hallgató (KRE ÁJDI)

Absztrakt

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy léteznek-e olyan hivatásetikai alapelvek, amelyeket a közbeszerzések során az érintett szakembereknek be kell tartaniuk, illetve amelyek mentén az egyes kétes esetekben eljárhatnak. Ennek keretében megvizsgálásra került, hogy melyek azok a tevékenységek, amelyekre a közbeszerzésben részt vevő személyek hivatásként tekinthetnek. Ezt követően a hivatássetika, illetve annak normatív formájaként az etikai kódexek általános jellemzői kerülnek ismertetésre, amelyet a kifejezetten a közbeszerzési tevékenységre vonatkozó Közbeszerzési Etikai Kódex rendelkezéseinek vizsgálata követ. Összességében megállapítható, hogy a Közbeszerzési Etikai Kódex jobbra a Kbt., illetve az abban nem szabályozott esetek kiegészítésére és magyarázatára, mint inkább valós erkölcsi szabályok meghatározására törekszik.

Kulcsszavak: közbeszerzés, közbeszerzési alapelvek, etikai kódex, hivatássetika, hivatásetikai alapelvek.

Abstract

The aim of the study is to examine whether there are any ethical principles that the professionals concerned must respect in public procurement and which they can follow in certain dubious cases. In this context, it has been examined which activities may be considered as professional activities by those involved in public procurement. This is followed by a discussion of the general characteristics of codes of ethics, as a normative form of professional ethics, followed by an examination of the provisions of the Code of Ethics in Public Procurement, which is specifically applicable to public procurement. Overall, it can be concluded that the Code of Ethics for Public Procurement

1 Témavezető: Prof. Dr. Rixer Ádám PhD tanszékvezető egyetemi tanár (KRE ÁJK),
Társtémavezető: Dr. Arató Balázs PhD egyetemi docens (KRE ÁJK).

seeks to supplement and explain the provisions of the Public Procurement Code or cases not covered by it, rather than to define actual ethical rules.

Keywords: public procurement, public procurement principles, code of ethics, professional ethics, professional ethics principles.

1. Bevezetés

Magyarországon az elmúlt évtizedben átlagosan évente tízezer eredményes közbeszerzési eljárás került lefolytatásra, amelyek során a megkötött közbeszerzési szerződések összértéke a teljes hazai GDP 7,01 %-a, azaz 2764,19 milliárd forint volt.² Ilyen jelentős összeg esetén, óhatatlanul is kiemelt figyelem övezi a közpénz elköltését szabályozó folyamatot. Ennek következtében a közbeszerzésekkel kapcsolatos hol kisebb hol nagyobb sajtóvisszhangot is kiváltott ügyek,³ vagy épp az Európai Parlament, illetve Bizottság jogállamisággal, illetve az uniós forrásfelhasználással kapcsolatos megállapításai, intézkedései⁴ okkal vetik fel az egyénben a közbeszerzésekkel kapcsolatos bizalom, illetve etikus működés kérdését, míg – a média, illetve ezáltal az állampolgárok érdeklődésén túl – a közbeszerzésekkel kapcsolatos számos kérdés a politika-, illetve jogtudományi vizsgálódások⁵ látókörébe is került.

2 A Közbeszerzési Hatóság 2021. évi beszámolója 8. https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/KH_Eves_Beszamolo_2021.pdf (2022. 12. 05.)

3 Ld. <https://hvg.hu/cimke/k%C3%B6zbeszerz%C3%A9s> (2023. 01. 15.); <https://magyarnemzet.hu/cimke/kozbeszerzes/> (2023. 01. 15.); <https://telex.hu/cimke/kozbeszerzes> (2023. 01. 15.); <https://444.hu/tag/kozbeszerzes> (2023. 01. 15.); <https://index.hu/24ora/?cimke=k%C3%B6zbeszerz%C3%A9s> (2023. 01. 15.); <https://www.napi.hu/cimkek/k%C3%B6zbeszerz%C3%A9s> (2023. 01. 15.); <https://cimkezes.origo.hu/cimkek/kozbeszerzes/index.html?tag=k%C3%B6zbeszerz%C3%A9s> (2023. 01. 15.)

4 Ld. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0687&from=EN> (2022. 12. 20.); https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/com_2022_686_1_annexe_hu.pdf (2022. 12. 20.); <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220909IPR40137/magyarorszag-tobbe-nemtekintheto-teljes-erteku-demokracianak-mondja-az-ep> (2022. 12. 20.); https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0511_HU.html (2022. 12. 20.)

5 BURAI Petra: „*Muszáj jobbnak lenni*”. *Kiutak a korrupcióból*. In: JAKAB András – URBÁN László (szerk.): Hegyemenet – Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Budapest, Osiris Kiadó, 2017, 309–325.; LIGETI Miklós: *Korrupció*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016, 727–757.; KRISTÓF Luca: *A politikai elit*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után. Budapest, Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 2015,

Mivel „a bizalom közös ’magatartási mintákon’, közösen osztott erkölcsi értékeken és magatartási szabályokon alapszik [...]”,⁶ így lényeges – még ha csak röviden is – az erkölcs fogalmának tisztázása.

Az erkölcs „[e]gyszerre szabályozza az egyén és közösség ’belső magatartását’ és ad ’külső elvárás’ keretet is.”⁷ Birher Nándor szerint „az erkölcs rendeltetése, hogy a társadalmi együttélésnek értelmet adjon (hogyan cselekszem jól a közösségemben?) továbbá, hogy a cselekvést az egyén a saját identitásában is értelmezze (mit mond a lelkiismeretem?). Az erkölcsben az egyik mozzanat a közösségtől irányul az egyén felé (éthosz) a másik pedig az egyéntől a közösség felé (ethosz, morál). Az erkölcs célja, hogy a közösség élete, beleértve az egyén életét is minél harmonikusabb, a közösség fenntartására minél alkalmasabb legyen.”⁸ Mindenképp érdemes kiemelni, hogy a közbeszerzésben részt vevő intézmények, jogi entitások, illetve maga a közbeszerzés folyamata nem tud erkölcsös lenni, kizárólag a folyamatban megjelenő szakemberek vonatkozásában várható el, hogy felelősséggel végezzék a munkájukat, adott esetben erkölcsösen cselekedjenek, megkülönböztetve a jó és a rossz dolgokat egymástól. „Az erkölcs társadalmi ortopraxisa az erkölcs gyakorlati megvalósulása, a szokás. Az ’így szoktuk, így van rendjén’ magatartás vezet az erkölcsi normák definiálásához, az erkölccsel ellentétes cselekedetek szankcionálásához, vagy éppenséggel a szakmai etikai kódexekhez [...]”⁹ A közös erkölcsi értékek jogi normákba foglalásuk által megjelenhetnek jogszabályokban, mint például az Alaptörvényben, vagy a közbeszerzési eljárások lefolytatását szabályozó törvényben is. A jogon túl ugyancsak ezen értékek megnyilvánulási formái lehetnek az egyén munkavégzését befolyásoló hivatásetikai alapelvek is, függetlenül attól, hogy ezen alapelvek szakmai etikai kódexek révén kodifikálásra kerültek-e vagy sem.

Bármely közfunkcióba, jelen esetben a közbeszerzésekbe vetett bizalom azt jelenti, hogy az emberek úgy gondolják, hogy a közbeszerzés folyamata a jog által meghatározott szabályoknak, valamint a társadalom erkölcsi elveinek megfelelően működik, továbbá a közbeszerzésben részt vevő személyek

73.; Bozókai András – Hegedűs Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle*, 2017/2, 23–24.

6 GULYÁS Gyula: *Közszolgálat és etika*. Budapest, 2011, 107. https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/3357/29_Kozszolgalat_es_etika.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2022. 09. 16.)

7 BIRHER Nándor: *Értékalapú (köz)igazgatás*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L’Harmattan Kiadó, 2021, 33.

8 Uo. 32.

9 Uo. 33.

ezeknek a szabályoknak és elveknek megfelelően járnak el. Amennyiben a közbeszerzésben érintettek nem tartják be a jogszabályokat, valamint a társadalom erkölcsi elveit is megsértik, úgy „az emberek mindezt a társadalmi-politikai berendezkedés egyfajta önmeghasonulásaként élik meg, mert azt tapasztalják, hogy itt maga a rendszer tér el vagy veszi semmibe saját normáit és identitását [...]. A deviáns [akár egyéni akár] intézményes magatartás tehát akkor vezet botrányhoz, ha a korrupció a társadalom intézményes és erkölcsi rendjét fenyegeti [...].”¹⁰ Egy-egy közbeszerzés esetében felmerülő „korrupciós botrányban az erkölcsileg helyes és a helytelen hatalomgyakorlás (a korrupció) kérdése gyakorlati kérdéssé és egyben közüggé is válik [...] [adott esetben] a botrányban kifejezésre jutó társadalmi bizalomvesztés egyben [...] lojalitás-megvonást és legitimitáció-vesztést”¹¹ is eredményezhet. Ugyanakkor az előbbiekhöz képest ellentétes hatást válthat ki a közbeszerzésben részt vevő személyek etikus magatartása, amivel megalapozhatják, erősíthetik, illetve fenn is tarthatják a közbizalmat a közbeszerzések, illetve az abban részt vevő, azzal kapcsolatos intézmények, intézményrendszerek vonatkozásában.¹² A közbizalom erősítésén túl a hivatásetikai alapelvek az érdekkonfliktus, valamint az egyéni értékkonfliktus feloldására is alkalmasak ezáltal, is segítve a jogalkalmazót a megfelelő döntés meghozatalában.

Füleki Dániel és Tátrai Tünde által 2009-ben lefolytatott – nem reprezentatív, ugyanakkor kifejezetten a közbeszerzési szakemberek számára készített kérdőíven alapuló – kutatás célja a közbeszerzési piacon felmerülő etikai és hatékonysági kérdések vizsgálata volt, amelynek eredményeképp megállapították, hogy a válaszadók¹³ az ajánlatkérőket, valamint az ajánlattevőket „[i]nkább tekintik kevésbé, vagy közepesen etikusnak, mintsem inkább etikus vagy teljes mértékben etikus szereplőknek [azaz] a válaszadók véleménye

10 GULYÁS i. m. 244.

11 Uo. 245–246.

12 Ezt támasztja alá Boda Zsolt álláspontja is, miszerint „az emberek az intézményeket hajlamosak nemcsak szűken, a saját érdekeik alapján, hanem a valamilyen értelemben vett 'közjó', a közösségi szempontok alapján is megítélni. [...] Ugyanakkor empirikus tanulmányok sora bizonygatja, hogy az intézményi eredményesség/teljesítmény/hasznosság önmagában nem elegendő a bizalomhoz: morális, értékkelvű elvárásoknak is teljesülniük kell, és ezek legalább annyira, de inkább még jobban számítanak a bizalom kialakulása szempontjából.” BODA Zsolt: *Bizalom, legitimitás és jogkövetés*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, 2016, 844.

13 A kutatás mintajellemzői szerint a válaszadók 44 %-a az ajánlattevői, 28 %-a a klasszikus ajánlatkérői, 19 %-a a közszolgáltató ajánlatkérői, míg 9 %-a a közbeszerzési tanácsadói oldalról került ki.

inkább negatív a közbeszerzési piaci szereplők etikai hozzáállásáról [...]”.¹⁴

A közbeszerzési szereplők etikusságára vonatkozó megállapításra és a korábban hivatkozott eseményekre, megállapításokra, valamint arra tekintettel, hogy a jogszabályok a közbeszerzési eljárások esetében sem feltétlen képesek maradéktalanul megválaszolni a felmerülő – adott esetben akár etikai jellegű – kérdéseket, illetve problémákat, felértékelődik az egyén etikai megalapozottságú döntésének szerepe. A fentebb foglaltak következtében okkal merülhet fel a kérdés, hogy vajon léteznek-e olyan, kifejezetten a közbeszerzés során alkalmazandó hivatásetikai alapelvek, amelyeket a közbeszerzésben érintett szakembereknek – a jog normái mellett, sőt adott esetben akár azon túl is – be kell tartaniuk, illetve amelyek mentén az egyes kétes esetekben eljárhatnak.

2. A közbeszerzésben részt vevő személyek

Jelen tanulmány a közbeszerzés folyamatában részt vevő szakemberek oldaláról vizsgálja a hivatásetikai alapelvek meglétét, így ennek következtében elsőként e személyek körét szükséges meghatározni.

A közbeszerzésnek bár vannak a kommunizmus, illetve a szocializmus időszakát megelőző történeti gyökerei,¹⁵ ugyanakkor – ezen előzményeket a retrospektív megközelítés elkerülése végett nem célszerű figyelembe venni, ezáltal – a 'modern' magyar közbeszerzési szabályrendszert a rendszerváltozást követő első Kbt., azaz a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény hatályba lépésétől datálhatjuk. Az első, illetve az azt követő közbeszerzési törvények¹⁶ is a közbeszerzést alapvetően egy kétpólusú folyamatként határozták meg, amely során az egyik fél, azaz az ajánlatkérő a beszerzési igénye kielégítése érdekében lefolytatja a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárását, amely eredményeképp közbeszerzési szerződést köthet a legjobb ajánlatot benyújtott érvényes és alkalmas ajánlattevővel. Míg az ajánlatkérő közbeszerzési

14 FÜLEKI Dániel – TÁTRAI Tünde: Etika és hatékonyság a közbeszerzésben. 2009, 5-6. <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/Etika-%C3%A9s-hat%C3%A9konys%C3%A1g-a-k%C3%B6zbeszerz%C3%A9sben.pdf> (2022. 10. 15.)

15 ARATÓ Balázs: A közbeszerzési jog hazai története a 20. század közepéig. *Jogelméleti Szemle*, 2017/2, 2–12.

16 A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: első Kbt.); a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: második Kbt.); a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: harmadik Kbt.); a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.)

kötelezettsége,¹⁷ illetve jogállása¹⁸ a törvény erejénél fogva automatikusan bekövetkezik, addig az ajánlattevők közbeszerzésben való részvétele az önkéntességen alapul. Miként e vázlatos rövid folyamatleírásból is jól kitűnik, alapvetően a közbeszerzésben két fő szereplő – az ajánlatkérőként meghatározott személy vagy szervezet, valamint az ajánlattevő – van jelen.

2.1. Az ajánlatkérők, az ajánlattevők és a közbeszerzési szolgáltatók

Az ajánlatkérő szervezetek vonatkozásában a Kbt. klasszikus és közszolgáltatói ajánlatkérőket különböztet meg. Míg a klasszikus ajánlatkérők lényegében az állam, illetve az önkormányzat, valamint ezek szervei és szervezetei, továbbá az általuk közpénzből finanszírozott jogképes szervezetek,¹⁹ addig a közszolgáltató ajánlatkérők státuszát a Kbt. 6–7. § szerinti közszolgáltatói tevékenység határozza meg. Előzőeken túl az egyes támogatásból megvalósuló beszerzések, valamint a közbeszerzési eljárás lefolytatását önként, vagy szerződésben vállalt személyek vonatkozásában is a Kbt. kötelezően alkalmazni rendeli a közbeszerzési eljárás lefolytatását.²⁰

Az ajánlatkérők mellett a közbeszerzés másik nélkülözhetetlen szereplői az ajánlattevők. A Kbt. értelmében ajánlattevőnek minősül az a gazdasági szereplő, aki, vagy amely a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be. Potenciális ajánlattevőnek minősülhet bejegyzés, illetve állampolgárságtól függetlenül több százezer, sőt több millió természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, vagy ilyen személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.²¹ Jelenleg összesen 8839 darab nyilvántartott ajánlatkérő található az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR),²² míg az ajánlattevők potenciális köre túlmutat Magyarország határain, tekintettel arra, hogy adott esetben bármely más országból – különösen az Európai Unió tagállamokból – is érkezhet egy közbeszerzési eljárásra ajánlat.

Az ajánlatkérőn, illetve ajánlattevőn, mint nélkülözhetetlen feleken túl egyéb szereplők is aktív részesei lehetnek egy közbeszerzési eljárásnak. A

17 Kbt. 4. § (1)–(2) bekezdés.

18 Kbt. 5–7. §.

19 Kbt. 5. § (1) bekezdés.

20 Kbt. 5. § (2)–(4) bekezdés.

21 Kbt. 3. § 10. pont.

22 <https://ekr.gov.hu/portal/ajanlatkero/ajanlatkero-nyilvantartas> (2023. 01. 15.)

Kbt. járulékos közbeszerzési szolgáltatásként definiálja a közbeszerzési eljárás lefolytatásához nyújtott támogatási tevékenységet, amely magában foglalja különösen a közbeszerzési eljárások lefolytatását, illetve az azzal vagy a tervezésével kapcsolatos tanácsadást, valamint a megbízó ajánlatkérő nevében és javára eljárva a közbeszerzési eljárások előkészítését és annak lefolytatását is.²³ Az ezen tevékenységet ellátó személyeket, illetve szervezeteket a Kbt. közbeszerzési szolgáltató elnevezéssel definiálja.²⁴

2.2. A közbeszerzési tevékenység mint hivatás

Egy ajánlatkérőnek, illetve egy ajánlattevőnek számos munkavállalója lehet, ugyanakkor ebből adódik is a kérdés, hogy kik azok a személyek, akik közbeszerzési tevékenységet végeznek, valamint ezen tevékenységüket hivatásként is élik meg. Ez utóbbi a szubjektív tartalom miatt nem, illetve nehezen vizsgálható, ugyanakkor vélelmezhető, hogy azon személyek, akiknek a munkavégzésük kizárólag, vagy jelentős részben a közbeszerzésekhez kapcsolódik, a munkájukra még ha eltérő mértékben is, de hivatásként tekintenek. Egyes eljárási cselekményekkel összefüggésben a meghatározott szaktudással rendelkező személyek kötelező bevonásáról maga a Kbt. rendelkezik.

A közbeszerzési eljárások megfelelő lefolytatása érdekében a közbeszerzési eljárás előkészítése, az eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok elkészítése, valamint az ajánlatok értékelése céljából a Kbt.-ben meghatározásra került, hogy az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek együttesen rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel, ugyanakkor lehetséges az, hogy egyetlen egy személy több terület kapcsán is biztosítsa az elvárt szakértelmet. Ezen szakértelemmel rendelkező személyek mellett bizonyos értékhatár fölött, illetőleg egyes beszerzési tárgyak esetén a közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót is köteles bevonni.²⁵ Mint látható a Kbt. kizárólag a közbeszerzési szakértelem meglétéről rendelkezik – ráadásul azt is kizárólag az ajánlatkérő vonatkozásában írja elő –, aminek következtében a közbeszerzési szakértelmet biztosító személyek körét, illetve ezáltal a közbeszerzési tevékenységet sem lehet a Kbt. alapján egzakt módon meghatározni. A közbeszerzésre vonatkozó szakértelmen túl egyéb követelményt nem támaszt a Kbt., ezáltal az ajánlatkérő

23 Kbt. 3. § 14. pont.

24 Kbt. 3. § 24a. pont.

25 Kbt. 27. § (3) bekezdés.

bármely jogviszonyban foglalkoztatott, illetve megbízott személlyel biztosíthatja a fentebb hivatkozott követelménynek való megfelelést. Tekintettel arra, hogy a Kbt. nem tiltja, a közbeszerzési szakértelmet biztosító személy megegyezhet – a gyakorlat alapján gyakran meg is egyezik – a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóként bevont személlyel.

Az ajánlatkérővel ellentétben az ajánlattevő vonatkozásában a Kbt.-ben nincs a fentiekhez hasonló, a közbeszerzési tevékenységgel kapcsolatos követelmény meghatározva, ennek ellenére a megfelelő és eredményes ajánlatétel érdekében adott esetben az ajánlattevő sem mellőzheti a közbeszerzési ismeretekkel rendelkező szakember alkalmazását. Az egyetlen kivétel a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) előtti jogorvoslati eljárás, amely során az ajánlattevőt, az ajánlatkérőt, illetve bármely egyéb érdekelt felet kizárólag felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, kamarai jogtanácsos vagy ügyvéd képviselhet.²⁶

A közbeszerzésben foglalkoztatott, illetve megbízott szakemberek lényeges és egyben jól elkülöníthető részhalmazát képezi a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók köre. E tevékenységet elsőként a második Kbt. határozta meg hivatalos közbeszerzési tanácsadó néven, amely ugyanakkor feladatát, illetve az ellátandó funkcióit illetően – a kötelező alkalmazásuk bővítésén túl – megegyezett a jelenleg hatályos Kbt.-ben foglaltakkal.²⁷

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó a Kbt. 187. § (14) bekezdésében meghatározott kizáró okok hatálya alá nem tartozó természetes személy, aki a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) által vezetett névjegyzékben szerepel.²⁸ A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó a tevékenysége során a közbeszerzési eljárások szakszerű lefolytatását segíti elő, melynek keretében a közbeszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása során biztosítja a közbeszerzési szakértelmet, valamint szorosan együttműködik az eljárás tárgya szerinti, pénzügyi, jogi vagy egyéb szakértelmet biztosító személyekkel, szervezetekkel, azok közbeszerzési tevékenységét segíti.²⁹ A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenység megbízás alapján vagy munkaviszonyban, munkavégzésre vagy foglalkoztatásra irányuló egyéb jogviszonyban végezhető, továbbá tevékenységének ellátása során szakmailag

26 Kbt. 145. § (7) bekezdés.

27 Ld. a második Kbt. 9. § és 11. § vö. a Kbt. 27. § (3)–(3a) bekezdéseivel.

28 A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet) 1. § 2. pont.

29 Uo. 21. § (1)–(2) bekezdés.

nem utasítható, ugyanakkor feladatának ellátásáért felelősséggel tartozik.³⁰ A közbeszerzési szakértelemmel rendelkező személlyel ellentétben a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenység ellátásához szükséges a névjegyzékben történő szereplés,³¹ amely a közbeszerzési szakmai képzés teljesítésével,³² a meghatározott közbeszerzési gyakorlat igazolásával,³³ valamint – amennyiben szükséges – a felelősségbiztosítás meglétével³⁴ teljesíthető.

Ezen szaktanácsadók vonatkozásában említést érdemel a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet által létrehozott Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók Szakmai Testületének megléte is.³⁵ E Szakmai Testület feladata „[a] felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók szakmai munkájának figyelemmel kísérése, a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók feladataira, eljárására vonatkozó szabályozás érvényesülésének, valamint gyakorlatának az értékelése és a szükséges javaslatok megtétele a közbeszerzésekért felelős miniszter számára.”³⁶ A 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet által létrehozott Szakmai Testületen túl léteznek önszerveződés útján létrejövő szakmai szervezetek is.³⁷ Ezek közül az egyik legrégebben – 2004 óta – és legaktívabban működő³⁸ szakmai szervezet a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége, amely a közbeszerzéshez kapcsolódó különböző jogállású, illetve tevékenységi körbe tartozó személyeket igyekszik egyesíteni,³⁹ ezáltal

30 Uo. 21. § (11) bekezdés.

31 Uo. 2–5. §, valamint 20. §.

32 Uo. 6. §.

33 Uo. 7–18. §.

34 Uo. 19. §.

35 Uo. 24–25. §.

36 Uo. 24. § (2) bekezdés.

37 A civil szervezetek országos névjegyzékének közzététel keresője alapján a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége, a WOPPAA Alapítvány a Közbeszerzési Kultúra Nemzetközi Terjesztéséért, a Magyar Egészségügyi Közbeszerzési Szakmai Egyesület, a Közbeszerzési Kutatóintézet Alapítvány, valamint a Közép-Európai Innovatív Közbeszerzési Hálózat – több évre is visszamenőleg – az éves beszámolási kötelezettségüknek eleget tettek. A Közbeszerzési Ajánlattevők Országos Szövetsége 2022. szeptemberében bejegyzésre, míg a Magyar Közbeszerzési Alapítvány 2020-ban törülésre került. A „Közbeszerzések minőségéért” Egyesület 2019-ben, a Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók Egyesülete 2020-ban adta le utolsó beszámolóját.

38 Ld. a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége által szervezett konferenciákat, illetve a már-már hagyománnyá váló 'Közbe-szerda' rendezvényeket. <https://www.kozbeszerzok.hu/hirek/uj/> (2023. 01. 10.)

39 Ld. a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetség Alapszabályának IV.2. pontjában foglaltakat „Az Egyesület rendes tagja lehet minden természetes személy, jogi személy illetve személyes joga szerinti jogképes szervezet, illetve egyéb piaci szereplő, aki (amely) a

is biztosítva a hatékonyabb érdekképviselést, különösen úgy, hogy a Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók Szakmai Testületébe a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók közössége vagy az önszerveződés alapján létrejött szervezetek két személyt is delegálhatnak.⁴⁰

A Kbt.-vel ellentétben a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet kizárólag e rendelet alkalmazásában – lényegében a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóvá váláshoz szükséges közbeszerzési gyakorlat igazolásának céljából – definiálja a közbeszerzési tevékenységet. Ennek alapján a közbeszerzési tevékenység egyrészt mindazon tevékenységek összessége, amely közbeszerzési eljárások előkészítésével, lefolytatásával, közbeszerzési szerződések teljesítésével és módosításával, valamint a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokban az eljárás résztvevőit terhelő egyéb kötelezettségek végrehajtásával, illetve őket illető jogosultságok gyakorlásával kapcsolatosan az ajánlatkérő oldalán felmerülnek. Ezen túlmenően egyrészt a jogorvoslati eljárással összefüggő képviselet, valamint a Döntőbizottságnál végzett közbeszerzési biztos tevékenység ellátása is közbeszerzési tevékenységnek minősül. Másrészt a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó jogszabályon alapuló ellenőrzési tevékenység, illetve a közbeszerzésekért felelős miniszter által vezetett minisztériumban végzett, a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok előkészítésére irányuló vagy közbeszerzések felügyeletével összefüggő közbeszerzési-szakmai feladatok ellátása, valamint a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérő szervezeti és működési szabályzata alapján vezető beosztásban folytatott közbeszerzési-szakmai irányítási feladatok ellátását is a közbeszerzési tevékenység keretei közé sorolja a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet.⁴¹

A hivatásszerű közbeszerzési tevékenységre a legszűkebb kategória a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet által meghatározott követelményeknek megfelelő felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók⁴² által ellátott

mindenkor hatályos Közbeszerzésekről szóló törvényben, valamint a külön jogszabályokban foglaltak szerint megfelel a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói bejegyzéssel szemben támasztott követelményeknek, illetőleg, aki (amely) – tevékenységét, gazdálkodását, munka-, illetve egyéb jogviszonyát tekintve – közbeszerzéssel foglalkozik, vagy közbeszerzésben érintett és egyetért az Egyesület céljaival [...]” https://www.kozbeszerzok.hu/wp-content/uploads/2016/02/Alapszabaly_20210622.pdf (2022. 09. 16.)

40 Ld. 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdés.

41 Uo. 1. § 5. pont.

42 A tanulmány lezárásakor összesen 891 természetes személy szerepel a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói névjegyzékben <https://ekr.gov.hu/portal/faksz/faksz-nyilvantartas> (2023. 01. 15.)

tevékenység. Ugyanakkor ezen szűkebb meghatározást árnyalja, hogy bár számos személy a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóvá válás követelményeinek megfelelően, azonban valamely oknál fogva – például munkája ellátásához nincs szüksége a bejegyzésre és emiatt nem akar felelősségbiztosítást fizetni, vagy ugyanezen okból a munkáltatója nem akarja bejegyeztetni stb. – a névjegyzékbe vételét nem kéri. Ez azonban nem zárhatja ki, hogy ezen szakemberek közbeszerzéssel kapcsolatos munkáját közbeszerzési tevékenységnek tekintjük. Továbbá jelen esetben a hivatásszerű közbeszerzési tevékenység meghatározásánál a fentebb hivatkozott 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendeletben foglalt definíció alkalmazása sem célravezető, tekintettel arra, hogy az figyelmen kívül hagyja az ajánlattevői minőséggel kapcsolatos közbeszerzési feladatokat.

A fentebb foglaltakat figyelembe véve a legtágabb, ezáltal a legcélravezetőbb meghatározás az, ha hivatásszerű közbeszerzési tevékenységnek tekintjük minden olyan természetes személy tevékenységét, aki munkája során – a foglalkoztatására irányuló jogviszonytól függetlenül – közbeszerzési eljárással, illetve az annak eredményeként megkötött szerződéssel kapcsolatos, a Kbt.-ben, valamint végrehajtási rendeleteiben foglalt bármiféle feladatot, illetve tevékenységet ellát.

3. Hivatásetikai alapelvek a közbeszerzések során

Általánosságként rögzíthető, hogy „a hivatásetikai alapelvek olyan etikai előírásokat foglalnak magukba, amelyeket az egyes foglalkozási ágakban dolgozóknak mindennapi munkavégzésük során alkalmazniuk kell a gyakorlatban.”⁴³ Számos, főként régebb óta fennálló, illetve szerveződő foglalkozási ágban – mint például a közszolgálati tevékenységet ellátó személyek, a bírók, az ügyészek, az ügyvédek, vagy épp az orvosok esetében – találkozhatunk hivatásetikával, illetve arra vonatkozó szabályokkal.⁴⁴

43 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Hivatásetikai alapelvek szerepének vizsgálata*. In: BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 147.

44 Részletesen ld. HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Hivatásetikai alapelvek érvényesülése az egyes foglalkozási területeken*. In: SEPSI Enikő – DERES Kornélia – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Folyamatos megújulás: reformáció(k) tegnap és ma*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, L'Harmattan Kiadó, 2017, 266–284.; HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Hivatásetikai alapelvek a közszolgálatban a minőségi jogalkalmazás céljából*. *Jogelméleti Szemle*, 2011/2.; A közszolgálati etika vonatkozásában részletesen

Gulyás Gyula szerint „[a] szakmával kapcsolatos erkölcsi normák érvényességét – amely normák elsősorban a szakmai kvalitással, az adott tevékenység minőségével kapcsolatosak – legtöbbször csak úgy lehet garantálni, ha a szakmai közösség [...] létrehozza a maga formális szakmai szervezeteit – a szakmai kamarákat –, amelyek őrködnek a szakmai minőség és a szakmai becsületesség értékeinek a betartásán és betartatásán.”⁴⁵ A közbeszerzésben érdekelt, azzal kapcsolatos tevékenységet végző szakemberek esetében nem beszélhetünk egy egységes akár az ügyvédséghez⁴⁶ hasonló hivatásrendről, szakmai kamaráról, vagy köztestületről, ami ezáltal a hivatásetikai alapelvek kikristályosodását, illetve rögzítését is akadályozhatja. Ezzel kapcsolatban megemlíthető a – közbeszerzési szakemberek egy szűk körét lefedő – Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók Szakmai Testületének megléte, amelynek a tevékenységére vonatkozó bármiféle adat, információ nyilvánosan nem lelhető fel. A Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetségének mint a közbeszerzési tevékenységgel összefüggő egyik legjelentősebb önszerveződő szakmai szervezetnek az alapszabályában feladatként „[a] tagok szabályos, minőségi, etikus piaci és szakmai magatartásának [...]”⁴⁷ formálása, míg a tagok kötelezettségeként az etikus és színvonalas szakmai, illetve gazdasági tevékenység folytatása, valamint az e célt szolgáló kezdeményezések támogatása került meghatározásra.⁴⁸ Ugyanakkor e célkitűzések ellenére ezen szervezet esetében sem található – akár általános, vagy akár részletes – a közbeszerzési tevékenységgel összefüggő hivatásetikai alapelvekre, illetve szabályokra vonatkozó, vagy azzal összefüggő előírás.

Az előző fejezetben foglaltakból is kitűnik, hogy mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő szervezetek, de még a közbeszerzési szolgáltatók is a legkülönbözőbb jogi formákban működnek, így az általuk foglalkoztatott vagy alkalmazott személyek is a legkülönbözőbb jogállás mellett – a teljesség igénye nélkül, például munkaviszony, közalkalmazotti-, közszolgálati tiszt-

ld. GULYÁS i. m. 63–95.

45 GULYÁS i. m. 93.

46 Sulyok Tamás: *Az ügyvédi hivatásrend*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016, 503–527.; PATYI Gergely: *Ügyvédség a köz- és a magánjog határán* (doktori értekezés). Budapest, 2012, <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Paty%20Gergely%20PhD%20dolgozat%20v%C3%A9gleges.pdf> (2022. 11. 02.)

47 Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetség Alapszabályának II. pontja. https://www.kozbeszerzok.hu/wp-content/uploads/2016/02/Alapszabaly_20210622.pdf (2022. 09. 16.)

48 Ld. uo. a V.2. és V.4. pontokat.

viselői-, kormányzati szolgálati-, rendvédelmi igazgatási szolgálati-, illetve adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vagy foglalkoztatásra irányuló egyéb jogviszony alapján – végzik tevékenységüket. Ez egyben azt is jelenti, hogy ezen személyekre – például egy ügyvédre, egy büntetés-végrehajtási intézménynél dolgozó közbeszerzőre vagy egy minisztériumi kormánytisztviselőre – ugyanazon közbeszerzéssel kapcsolatos tevékenység mellett adott esetben más-más hivatásetikai szabályok vonatkoznak.⁴⁹ Egyes jogszabályokban megjelennek hivatásetikai követelmények,⁵⁰ amelyeket az adott jogszabály hatálya alá tartozó személyeknek a munkavégzésük során be kell tartaniuk. Ilyen esetekben a jogszabályok kizárólag a hivatásetikai alapelveket rögzítik, illetve hangsúlyozzák, míg az azokat kifejtő részletszabályok az egyes hivatásrendi köztisztviselők által megalkotott etikai kódexekben⁵¹ találhatóak. Az ezekben rögzítésre került különböző hivatásetikai alapelvek, illetve szabályok a céljukat, a tartalmukat, valamint a viszonyrendszerüket⁵² tekintve sem alkalmazhatóak a közbeszerzési eljárásokra, ezáltal nem tudnak érdemben reflektálni a közbeszerzési tevékenység során fellépő etikai kérdésekre.

A közbeszerzési tevékenységgel összefüggő hivatásetikai kérdések vonatkozásában érdemes megvizsgálni a Kbt.-t is, tekintettel arra, hogy az egyes jogszabályok – főként alapelvi szinten – tartalmazhatnak erkölcsi, illetve etikai tartalmú utalásokat és hivatkozásokat. A közbeszerzési jog alapelveinek

49 Az egyes jogszabályok által meghatározott hivatásrendi köztisztviselőknek a különféle jogviszony alapján foglalkoztatott személyek kinevezéssel, illetve jogviszony alapján tagjává válnak. Ld. a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. (a továbbiakban: 2011. évi CXCV. tv.) 36. § (2) bekezdését, a Kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. tv. (a továbbiakban: 2018. évi CXXV. tv.) 76. § (3) bekezdését, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. tv. (a továbbiakban: 2020. évi CXXX. tv.) 46. § (1)-(2) bekezdését, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. tv. (a továbbiakban: 2015. évi XLII. tv.) 302. § (2) bekezdését.

50 Részletesen ld. a 2011. évi CXCV. tv. 83. § (1), valamint 226. § (1) bekezdését, a 2018. évi CXXV. tv. 92. §-át, a 2020. évi CXXX. tv. 4. § (1) bekezdését, valamint a 2015. évi XLII. tv. 14. § (1) bekezdését.

51 Ld. Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe. <https://mkk.org.hu/node/485> (2022. 10. 15.); Magyar Rendvédelmi Kar Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexe és az Etikai Eljárási Szabályzata. https://www.rendvedelmikar.hu/letoltes/document/document_327.pdf (2022. 10. 15.)

52 A közszolgálati etika az államot képviselő közigazgatásban dolgozó személy, valamint az állam és az ügyfél, míg az ügyvédi hivatás-etika a megbízó és a megbízott viszonylatában fogalmaz meg annak tevékenységére, illetve magatartására irányadó különböző hivatásetikai elveket, aminek következtében ezen elvek elsősorban e felek viszonyában értelmezhető.

egy része kifejezetten közbeszerzési jogi alapelv (átláthatóság, nyilvánosság, esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, közpénzek hatékony és felelős felhasználása, nemzeti elbánás biztosítása), amelyek nagyrészt az uniós irányelvekből származnak, míg más közbeszerzési alapelvek (verseny tisztaság, jóhiszeműség és a tisztesség követelménye, joggal való visszaélés tilalma) a versenyjogból, illetve a polgári jogból kerültek átvételre.⁵³

Az etikai tartalmú alapelveket egyfajta kettősség jellemzi azáltal, hogy az erkölcsi és a jogi normák határán helyezkednek el, ugyanakkor „a jog sokszor felhasználja az etikai normákat, akként, hogy magába építi, jogivá teszi azokat.”⁵⁴ Ennek oka vélelmezhetően azon jogalkotói szándék, hogy a tételes jogi norma értelmezéséhez, illetve az esetleges joghézagok megoldásához segítséget nyújtson a jogalkalmazóknak azáltal, hogy egy általánosnak, minden érintett – vagy a társadalom egésze – számára ismertnek és elfogadottnak tekinthető erkölcsi normára hivatkozik. Az etikai tartalommal rendelkező alapelvek egyrészt tágabb mozgásteret biztosíthatnak a jogalkalmazóknak,⁵⁵ ugyanakkor ezen esetekben a jogalkalmazót nem feltétlen a lelkiismerete, az etikai meggyőződése, hanem a jog kóenciája kötelezi arra, hogy a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos feladataival összefüggésben etikai normát vegyen figyelembe, azt alkalmazza.

A közbeszerzések ellenőrzése több szinten, számos szerv által valósul meg. Egyes ellenőrzéstípusokra – főszabály szerint – minden esetben sor kerül, míg mások csak meghatározott feltételek fennállása – mint például uniós forrás felhasználása, meghatározott értékhatár elérése vagy épp a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás választása – esetén kerül alkalmazásra.⁵⁶ Ezen tevékenység az alapelvek, illetve azon túl a tételes jogszabályi rendelkezések betartására is sarkall(hat)ja a jogalkalmazókat, amely adott esetben etikus

53 Részletesen ld. DEZSŐ Attila: *A törvény alkalmazási köre, alapelvek*. In: DEZSŐ Attila (szerk.): *Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016, 2–6.; PFEFFER Zsolt: *A magyar közbeszerzési jog elmélete és gyakorlata I.* Budapest, Menedzser Szakkiaadó, 2017, 39–53.; PETRÓ Szilvia: 25 éves a közbeszerzés. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020/3, 43–53.

54 MISKOLCZI BODNÁR Péter: Az erkölcs és a jog szoros kapcsolata. *Polgári Szemle*, 2015/4–6, 29.

55 Ld. HÉDER Ákos: *A Közbeszerzési Döntőbizottság alapelvi jogsértéssel kapcsolatos joggyakorlata, különös tekintettel a 2019. és 2020. évi időszakra*. In: MISKOLCZI-BODNÁR Péter (szerk.): *XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 77–85.

56 Ld. Állami Számvevőszék, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzési Hatóság, Miniszterelnökség egyes szervezeti egységei, Irányító Hatóságok, Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, Integritás Hatóság.

magatartást is eredményezhet. Ezzel kapcsolatban említést érdemel, hogy a közbeszerzési és koncessziós eljárásban a versenyt korlátozó megállapodás kötését, illetve az ezt eredményező összehangolt magatartás tanúsítását mint jogellenes tevékenységet a jogalkotó büntetni rendeli.⁵⁷

3.1. A hivatásetika normatív megalapozása: az etikai kódex

A társadalomra, valamint szűkebben az egyén életére, döntéseire három különböző normatípus – a jog, az erkölcs és a vallás – fejt ki hatását, amelyek egyértelmű elhatárolása, illetve kibékítése alapvető fontossággal bír.⁵⁸ Míg a különböző etikai normák generációkon keresztül 'öröklődnek', addig az etikai kódexeket megalkotják, sőt lényegében jogi dokumentumként kezelik a megalkotásától kezdve, az elavultságát megelőzendő módosulásán át, egészen a meghatározott szankcióig, ezáltal két – a jogszabályokban foglalt etikai tartamú alapelvekhez – hasonló, ugyanakkor mégis különböző normarendszer – a jog és az erkölcs – határán helyezkednek el.⁵⁹ Birher Nándor szerint „az etikai kódex inkább jogi jellegű, mint etikai műfaj. Egy olyan belső szabályrendszer, szabályzat, amelynek betartását az adott – jellemzően szakmai – közösség elvárja. Éppen emiatt a jellemzően anyagi jellegű etikai szabályok mellett gyakran megfogalmazásra kerülnek az eljárásjogi jellegű fegyelmi szabályok.”⁶⁰ Lényeges, hogy az etikai kódexnek mint kodifikált szabályrendszernek egyszerre kell megfelelnie a jog és az erkölcs követelményeinek, ugyanakkor ezen

57 Ld. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. tv. 420. §.

58 A jog, vallás, erkölcs fogalmáról, valamint ezek látszólagos közös halmazáról, együttes alkalmazásáról részletesen ld. BIRHER Nándor: *Jog, erkölcs, vallás*. In: BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 9–18.; BIRHER (2021) i. m. 24–43.; A vallás formaváltozásaira és újabb jelenségeire nézve részletesen ld. RIXER Ádám: *Religion and Law. Vallás és jog*. Budapest, KRE ÁJK, 2010, 1–193.; RIXER Ádám: *Jog és vallás. Theologiai Szemle*, 2010/4, 221–227.; A vallási elvek, szabályok különféle belső dokumentumokban történő adaptálhatóságáról részletesen ld. RIXER Ádám: *A Biblia szövegeinek felhasználhatósága az egyházi fenntartású intézmények belső dokumentumaiban*. In: BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 25–35.

59 MISKOLCZI-BODNÁR Péter: *Erkölcsei követelmények beépülése az egyházi intézmények gyakorlatába, etikai kódexek elfogadása és alkalmazása*. In: BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 117–122.

60 BIRHER (2019) i. m. 22.

normák megfelelő egyensúlyát is magában kell hordoznia, mivel ellenkező esetben az etikai tartalom könnyen elveszhet.⁶¹

Az etikai kódexek mellett meg kell említeni a magatartási kódexeket is. Bár mind a két dokumentumforma azonos célt, azaz az etikus magatartás megvalósulását kívánja elérni, de azt eltérő módon igyekszik megvalósítani. Az előbbi dokumentum jobbra elveket és értékeket foglal magába, valamint ezek alapján az azt alkalmazó személy adott helyzetben meghozandó döntését kívánják segíteni, addig az utóbbi előírt, megtűrt vagy épp tiltott magatartási formákat rögzít, lényegében csak végrehajtást vár el az azt alkalmazótól. Míg az etikai kódex a pozitív értékeket állítja a középpontba, a magatartási kódex inkább tiltásokkal, vagy gyakorlati helyzetek felsorolásával szabályoz. Mint látható, elméletben különbség tehető az etikai és a magatartási kódexek között, ennek ellenére gyakran elnevezéstől függetlenül mind elveket, mind magatartási formákat tartalmaz akár egyik, akár másik kódex.

Homicskó Árpád álláspontja szerint „[a] hivatásetikai alapelvek normatív rögzítése, mint elvárás indokolt lehet, ha egységes és követendő magatartást akarunk érvényesíteni egy adott hivatásrend tekintetében. Az etikai-magatartási szabályok konkrét meghatározása etikai kódexek révén valósulhat meg.”⁶² A hivatásetikai kódexek előnye lehet többek között az, hogy az adott hivatásrend tekintetében olyan szakmai szabályokat, illetve elvárásokat is tud szabályozni, amelyekre a jog nem feltétlen képes, míg hátrányuk egyrészt abban érhető tetten, hogy kikényszeríthetőségük korlátozott. Emellett hangsúlyozni kell azt is, „[h]ogy önmagában az etikai kódex nem elegendő, ha az egyének a belső meggyőződésük szerint nem tudnak az abban foglaltakkal azonosulni, nem érzékelik annak meghatározó jelentőségét. Ez leginkább abban az esetben okozhat problémát, ha esetlegesen nincs összhangban a hivatásetikai elvárás a jogszabályi rendelkezésekkel, annak ellenére sem, ha adott esetben a helyes eljárás a hivatásetikai elvek mentén lenne elfogadható. Ilyen esetben előfordulhat, hogy a jogszabályi rendelkezés kötelező ereje olyan cselekmény megtételét is elvárhatja az adott szakma művelőjétől, amely erkölcsi értékrendjével ütközik, vagy a hivatásetikai elvekbe ütközik.”⁶³

Mint ahogy a jogszabályok esetében, úgy az etikai kódexek vonatkozásában is van jelentősége a megalkotás körülményének, illetve a megalkotó személyének. Az etikai kódexekben megjelenő tartalom helyessége, önma-

61 Ennek egy lehetséges megoldását vázolja fel J. Michael Martinez nyomán Gulyás Gyula ld. GULYÁS i. m. 75.

62 HOMICSKÓ (2017) i. m. 268.

63 Uo. 268–269.

gában nem eredményezi annak elfogadását és önkéntes követését, mivel az is lényeges, hogy ezen kijelentéseket ki állítja. Ennek következtében az etikai kódexek megalkotása kapcsán lényegessé válik az „[a]utentikus tekintély megtalálása”⁶⁴ is. Értelemszerűen más megítélése lesz egy etikai kódexnek akkor, ha azt a hivatásrend, illetve a szakmai közösség a maga demokratikus útján alkotja meg, mintha egy ’felülről oktrojált’ etikai kódexet kellene az adott közösségnek betartania.⁶⁵ Ugyanígy bármely más országban elfogadott etikai kódex, vagy akár nemzetközi eredetű ajánlás⁶⁶ automatikus implementálása sem feltétlen célszerű, mivel a hazai társadalmi és szakmai viszonyokhoz való igazítása nélkül nem minden esetben váltaná ki az egyén személyes, belső azonosulását, amely nélkül bármiféle önkéntes szabálykövetés alacsony szintű marad.

3.2. A Közbeszerzési Etikai Kódex

A Transparency International már 2008-ban kifejtette azon álláspontját, miszerint egy közbeszerzésekre vonatkozó etikai kódex a közbeszerzési kultúra fejlődését is segítené.⁶⁷ Az Európai Bizottság 2017 októberében ajánlást fogadott el a közbeszerzés professzionalizálásáról, amelyben – többek között – kifejtette azon álláspontját miszerint „a tagállamoknak a szakmai hitelesség szerves részeként egyéni és intézményi szinten támogatniuk és ösztönözniük kell a feddhetetlenséget azáltal, hogy olyan eszközöket biztosítanak, amelyek biztosítják a megfelelést és az átláthatóságot, valamint iránymutatást nyújtanak a szabálytalanságok megelőzéséhez.”⁶⁸ Ennek elérését az Európai Bizottság az etikai kódexek, valamint a feddhetetlenségre vonatkozó charták kidolgozásában látta.

Magyarország Kormánya a tiszta közélet és a jó állam megteremtése érdekében 2012. március 28. napján fogadta el a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfo-

64 BIRHER (2019) i. m. 23.

65 Uo. 23.

66 <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/code-of-conduct-procurement-practitioners.pdf> (2022. 05. 16.)

67 TÁTRAI Tünde: Verseny a közbeszerzési piacon. *Közgazdasági Szemle*, 2009, 56, 841.

68 A Bizottság (EU) 2017/1805 ajánlása (2017. október 3.) a közbeszerzés professzionalizálásáról; A közbeszerzés professzionalizálását szolgáló architektúra kialakítása. Ld. a III.7.a) pontban foglaltakat. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN> (2022. 10. 15.)

adásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározatot,⁶⁹ amelyet számos kormányhatározat, illetve korrupcióellenes stratégia követett.⁷⁰ A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Program (a továbbiakban: Program) a 2012 és 2014 közötti időszakra vonatkozóan határozott meg kormányzati intézkedéseket, amelyek célja a közigazgatási, illetve a közszolgálati korrupciós jelenségek visszaszorítása volt. A Program – a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programmal összhangban⁷¹ – új megközelítésként a korrupció megelőzését nem kizárólag büntetőjogi eszközök alkalmazásával kívánta elérni, ezáltal jelentős szerep jutott a szervezet, illetve az egyén ellenálló képességének, valamint az integritás rendszer erősítésének is.⁷² Ennek keretében került elfogadásra az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló Zöld Könyv, amely célja szerint segítséget nyújtott ahhoz, hogy a különböző közszolgálati hivatásrendek, illetve állami szervek megalkothassák etikai kódexüket.⁷³

A fentebb taglalt integritást erősítő folyamat eredményeképp „[a] közbeszerzési korrupció visszaszorítása és megelőzése érdekében a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2012. december 14-én elfogadta a Közbeszerzési Etikai Kódexet”⁷⁴, amely 2013. március 1-jével lépett hatályba. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács (a továbbiakban: Tanács) tagjai az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik, míg a testület feladata – mind a Közbeszerzési Etikai Kódex (a továbbiakban: Kódex) elfogadásakor harmadik Kbt., mind a hatályos Kbt. alapján – a Kbt. alapelveinek, az egyes közérdekű céloknak, az ajánlatkérők,

69 <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12041.pdf> (2022. 10. 15.)

70 <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/jogszabalyok-hatarozatok-es-strategiak2> (2022. 10. 15.)

71 A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a közigazgatás megújításában kiemelt területként határozta meg az integritás fejlesztését. Az újszerű integritásszemlélet eredményeként kerültek megújításra a különféle közszolgálati jogviszonyokat szabályozó törvények felhatalmazása alapján a hivatásrendek, amelyek a hivatás-etika erősítését, illetve jogi alapokra történő helyezését eredményezte.

72 Részletesen ld. KLOTZ Péter: *Korrupció-megelőzés a közigazgatásban – a korrupció elleni kormánystratégia végrehajtásának eddigi tapasztalatai és a tovább lépés lehetséges irányai*. <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/korrupciomegelozes-a-kozigazgasban-a-korrupcio-elleni-kormanystrategia.original.pdf> (2022. 10. 15.)

73 <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/etikai-kodexek1> (2022. 10. 15.)

74 Ld. A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Közbeszerzési Etikai Kódex elfogadásáról (KÉ 2013. évi 25. szám, 2013. március 1.) https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/3d/b7/3db7c486-e543-4ccc-8b86-31676720bf2d/et_20130301_kozbeszerzesi_etikai_kodex.pdf (2022. 09. 02.)

valamint az ajánlattevők érdekeinek az érvényesítése.⁷⁵ Gajdos Róbert, a Hatóság akkori elnöke kifejtette, hogy a Kódex megalkotása során a Hatóság számára „[e]lsősorban az OECD által, kifejezetten közbeszerzési jogalkalmazók számára készített magatartási kódex szolgált alapul, figyelemmel arra, hogy az OECD korrupcióellenes és a közbeszerzések tisztaságáért folytatott tevékenysége meghatározó irányvonalat képvisel Európában és a tengerentúlon egyaránt.”⁷⁶ Ezen túlmenően további uniós tagállamok (pl. Franciaország, Egyesült Királyság, Írország stb.) és az abban működő szakmai szervezeteken – pl. az Egyesült Királyság Beszerzésekért Felelős Okleveles Szervezete, Írország Nemzeti Beszerzési Szolgálat, valamint a Holland Beszerzési Szakemberek Szövetsége (NEVI) által készített etikai kódexeken – kívül más országok (pl. Kanada) közbeszerzési tárgyú etikai kódexei szolgáltak forrásként.⁷⁷

A Kódex 2013. évi megalkotását követően – vélelmezhetően a bekövetkezett mind a hazai (új Kbt.), mind az uniós szintű (új irányelvek) jogszabályváltozások miatt – szükségessé vált a Kódex aktualizálása. Az első aktualizált verzió 2016. február 15. napján lépett hatályba,⁷⁸ míg a jelenleg legfrissebb, második változat⁷⁹ 2022. február 11. napjától hatályos. A 2016-os, illetve a 2022-es Kódex közötti tartalmi különbség kizárólag egy időközben hatálytalanná vált jogszabályi hivatkozás módosításában,⁸⁰ illetve a záró rendelkezésekben foglalt féléves időszakokénti felülvizsgálati kötelezettség mellőzésében mutatkozott meg. Ugyanakkor azon körülmény, hogy a Kbt. megváltozása okán a Kódex is felülvizsgálatra szorul, azt sejteti, hogy az abban foglaltak valamely mértékben – nem túl szerencsés módon – összefüggenek az épp hatályos joganyaggal.

Említést érdemel, hogy 2021. szeptember 1-jén hatályba lépett a Közbeszerzési Hatóság által kidolgozott Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódex⁸¹ (a továbbiakban: Zöld Kódex), amelynek célja, hogy az ahhoz önként

75 Ld. a harmadik Kbt. 168. § (1)–(4) bekezdését, valamint a Kbt. 182. § (1)–(2) bekezdését.

76 GAJDOS Róbert: Közbeszerzési Etikai Kódex a közbeszerzések tisztulásáért. *Közbeszerzési Szemle*, 2013/3, 2.

77 Uo. 2–3.

78 https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/92/e2/92e2b491-c0a1-4654-be10-4ad65d2fbf36/kozbeszerzesi_etikai_kodex_2016.pdf (2022. 08. 03.) (a továbbiakban: 2016-os Kódex)

79 https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Kozbeszerzesi_Etikai_Kodex_2022_02.10_FINAL.pdf (2023. 01. 10.) (a továbbiakban: Kódex)

80 A Kbt. 43. § (1) bekezdés f) pontja 2019. április 1. napjától hatálytalan vö. a 2016-os Kódex 6.

81 https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/kornyezetvedelmi_kozbeszerzesi_etikai_kodex_JmSznou.pdf (2022. 10. 01.)

csatlakozó szervezetek számára iránymutatást nyújtson környezetvédelmi célkitűzések – mint például a zöld közbeszerzés, a körforgásos gazdasági szemlélet, a hulladéktermelés minimalizálása, az energiateljesítmény, a vízfelhasználás és a széndioxid-kibocsátás csökkentése, valamint az életciklus szemlélet – előmozdításához, annak érdekében, hogy a környezeti és gazdasági fenntarthatóság szempontjai a lehető leginkább érvényesüljenek a közbeszerzésekben. A fenntarthatósági, illetve környezetvédelmi szempontoknak a közbeszerzésekben való érvényre juttatása rendkívül fontos a természet védelme, valamint annak megóvása érdekében, ugyanakkor a hivatásetikai tartalom hiánya miatt a Zöld Kódex jelen tanulmány keretében történő vizsgálata nem indokolt.

3.2.1. A Kódex célja és hatálya

A Kódex létrehozásának célja, hogy „[a] közbeszerzési eljárások résztvevői – ajánlatkérők és gazdasági szereplők – részére iránymutatást adjon arról, hogy miként tanúsíthatnak a közbeszerzési eljárások során etikus magatartást [...]”⁸² ezáltal is segítve a közpénzek hatékony felhasználását, a köztulajdon védelmét, valamint a közbeszerzési eljárások tisztaságának előmozdítását. Ezen túlmenően a Kódex is megerősíti a korábban írtakat, miszerint „a közbeszerzésekben résztvevők etikus viselkedése nagyban hozzájárulhat a lakosság közintézményekbe vetett bizalmának megerősítéséhez.”⁸³

A Kódex hatálya, ezáltal annak rendelkezései is főszabály szerint azon ajánlatkérőkre, illetve a közbeszerzési eljárásokban érintett gazdasági szereplőkre terjed ki, akik azt önmagukra nézve kötelezőként elfogadják, tekintettel arra, hogy a csatlakozás önkéntes. Ezen túlmenően a csatlakozók nevében eljáró, illetve a közbeszerzési eljárásba általuk bevont személyekre is kiterjed a Kódex hatálya, minek következtében e személyek – a közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben végzett minden tevékenységük során – kötelesek „[a] kódexben felsorolt értékeknek, alapelveknek megfelelően eljárni, illetve a kódex szabályait maradéktalanul betartani.”⁸⁴ A hatály ilyen módon történő meghatározásával a Kódex alkalmazhatóvá válik a közbeszerzési tevékenységet végző személyek részére azok munkahelyétől, illetve jogállásától függetlenül. A Kódexet elfogadó személy, illetve szervezet jogosulttá válik a Kódex rendelkezéseinek véleményezésére, ezáltal lehetősége lesz a Kódex

82 Kódex 2.

83 Uo. 2.

84 Uo. 3.

alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatait jelezni, ezzel is elősegítve annak fejlődését.⁸⁵

A Kódexet elfogadókról a Közbeszerzési Hatóság nyilvános listát vezet, amelynek következtében ismertek a Kódex hatálya alá tartozó személyek, illetve szervezetek. A Kódexhez a 2013. évi megalkotása óta ezidáig összesen 53 különböző státuszú a közbeszerzési eljárásokban érdekelt szereplő – mint ajánlatkérő, független akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, illetve az eljárás lebonyolítását végző ügyvédi iroda és egyéb jogi személy, valamint potenciális ajánlattevő – csatlakozott.⁸⁶

Az önkéntes csatlakozók száma jelentősen elmarad a közbeszerzési eljárás megkerülhetetlen és egyben legnagyobb csoportjaihoz, azaz az ajánlatkérők, illetve a potenciális ajánlattevők tényleges számához képest. A Kódex kiterjesztő hatályának következtében – miszerint az elfogadó nevében eljáró, illetve általa a közbeszerzési eljárásba bevont személyek esetében is alkalmazandó a Kódex – elméletileg az elfogadók számánál nagyobb mértékben kerül alkalmazásra, bár ennek tényleges megvalósulása megkérdőjelezhető, tekintettel arra, hogy egy szervezet csatlakozása nem feltétlen vonja maga után az általa foglalkoztatott, vagy megbízott személyek Kódexet követő magatartását, főleg akkor, ha az egyén az abban foglaltakkal nem ért egyet, nem érti, vagy nem is tudja, hogy alkalmaznia kellene. Ugyanakkor az önkéntes csatlakozás hiánya nem feltétlen zárja ki a Kódex alkalmazását, tekintettel arra, hogy az egyénnek a munkáltatója csatlakozása nélkül is lehetősége van az abban foglaltakat figyelembe venni, aszerint eljárni.

3.2.2. A Kódex alapelvei

A Kódex összesen kilenc alapelv, illetve annak rövid, pár mondatos tartalmáról rendelkezik. A Kódex alapelvei mellett rögzítésre került, hogy a Kódex elfogadóinak a közbeszerzési eljárások során tanúsított magatartása meg kell, hogy feleljen ezen alapelveknek amellet, hogy a Kódex a közbeszerzési eljárások résztvevői számára kötelezettségként határozza meg a Kbt. céljainak és alapelveinek megfelelő eljárást is.⁸⁷

A Kbt., illetve a Kódexben foglalt alapelvek között jelentős átfedés tapasztalható, amelyet az alábbi táblázat kíván szemléltetni:

85 Uo. 8.

86 https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/csatlakozottak_listaja_20210525.xlsx (2023. 01. 09.)

87 Kódex 2.

A Kódex alapelvei	A Kbt. alapelvei
Törvényesség	Kbt. kogenciája [Kbt. 2. § (7)]
Rendeltetésszerű joggyakorlás	Joggal való visszaélés tilalma [Kbt. 2. § (3)]
Tisztesség	Jóhiszeműség és a tisztesség követelménye [Kbt. 2. § (3)]
Méltányosság	Esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elve [Kbt. 2. § (2)]
Átláthatóság	Átláthatóság és nyilvánosság [Kbt. 2. § (1)] Esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elve [Kbt. 2. § (2)]
Felelősség	-
Hatékonyaság	Hatékony és felelős gazdálkodás elve [Kbt. 2. § (4)]
Jogellenes megkülönböztetés tilalma	Esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elve [Kbt. 2. § (2)]
Integritás	-

1. számú táblázat: A Kódex és a Kbt. alapelveinek összehasonlítása⁸⁸

Mint látható a Kódexben szereplő alapelvek az elnevezésüktől függetlenül, tartalmuk alapján megfeleltethetők a Kbt. egy vagy több alapelvének is. A Kódexben foglalt alapelvek többsége a közbeszerzési eljárások résztvevőire, azaz minden félre vonatkoznak, míg a méltányosság, az átláthatóság és a jogellenes megkülönböztetés tilalma kizárólag az ajánlatkérők tekintetében állapít meg kötelezettségeket. Érdemes megemlíteni a Kódexben szereplő hatékonyság alapelvét is, tekintettel arra, hogy a Kbt. a hatékony és felelős gazdálkodás elvének szem előtt tartását kizárólag az ajánlatkérő feladatává teszi, míg a gazdasági szereplők vállalásai vonatkozásában nem található a Kbt.-ben a Kódex szerinti⁸⁹ jogszabályi rendelkezés, ezáltal a Kódex a gazdasági szereplőkre is vonatkozó tágabb alapelvi meghatározása túlmutat a Kbt.-ben foglalt rendelkezéseken.

A Kódex mindösszesen két olyan alapelvről rendelkezik, amely nem feleltethető meg egyik Kbt.-ben foglalt alapelvnek sem. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a felelősség mint alapelv a Kbt.-ben nem került rögzítésre, ugyanakkor közvetett módon tételes rendelkezések, valamint egyéb jogszabályok, illetve jogi dokumentumok által a felelősség kérdés-

⁸⁸ A saját szerkesztésű táblázat forrása a Kódex 2., valamint a Kbt. 2. §-a.

⁸⁹ „A gazdasági szereplők vállalásait a hatékonyság elvének szem előtt tartásával, felelősen és tényleges gazdasági helyzetüknek, valamint a valós piaci viszonyoknak megfelelően teszik meg.” Uo. 2.

köre alapelvi rögzítés nélkül is szabályozva van.⁹⁰ A másik a Kbt.-ben nem szabályozott alapelv az integritás, amely „[a]z utóbbi évtizedben a magyar közigazgatás [...] 'varázsszavává' vált”,⁹¹ így nem meglepő, hogy e kifejezés a Kódex alapelvei között is helyet kapott. A Kódex integritáson azt érti, hogy „a közbeszerzések résztvevői a becsületesség, átláthatóság, őszinteség, semlegesség, megfontoltság, megbízhatóság, ügyfél-centrikusság, tisztelet, elkötelezettség, tisztességes eljárás, objektivitás, mint értékek szem előtt tartásával járnak el.”⁹² E fogalom meghatározás során külön-külön jól hangzó, ugyanakkor összességében mégis a közbeszerzési eljárás lefolytatásához nem igazán kötődő, illetve megfoghatatlan általánosságok, valamint e Kódex és a Kbt. által is rögzített értékek és korlátok kerülnek említésre. Ezen alapelvvel, illetve annak tág definiálásával a Kódex megalkotójának vélelmezhetően az lehetett a célja, hogy lefedje a közbeszerzés során felmerülő – adott esetben a Kódex által meg nem válaszolt – dilemmákat, problémákat.

Összességében megállapítható, hogy a Kódex kilenc alapelve a Kbt. 2. §-ában foglalt alapelvekkel az elnevezésen és a terminológián túl, annak tartalmát tekintve is nagyfokú egyezőséget mutat. Jelentős különbség, hogy a Kbt.-ben foglalt alapelvekhez képest a Kódex még ha tömören is, de meghatározza az egyes alapelvek tartalmát – ami egyes esetekben tágabb, mint ahogy azt az elnevezése sugallja –, ezáltal a jogalkalmazók számára könnyebben használhatóak egy-egy etikailag kényes helyzet megítélésében.

3.2.3. A Kódex által előírt magatartási szabályok

A Kódex a közbeszerzési eljárás során tanúsítandó magatartási szabályokat három részben taglalja, melynek keretében az általános – minden félre vonatkozó – szabályokat követően a kizárólag az ajánlatkérőket, illetve a gazdasági szereplőket érintő magatartási szabályok kerültek meghatározásra.

Az általános magatartási szabályok három témában kívánják a közbeszerzési eljárás során tanúsítandó etikus magatartást meghatározni. Az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők közötti együttműködésre irányadó magatartásokat – mint

90 Ld. például a Kbt. 27. § (1) bekezdését, illetve a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet 21. § (8), (11) és (13) bekezdéseit. Ezen túlmenően például a jogviszonyokra vonatkozó jogszabályok, a munkaköri leírások, valamint a felek közötti magánjogi szerződés is tartalmazhat a felelősségre vonatkozó rendelkezéseket.

91 RIXER Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, KRE Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2018, 68.

92 Kódex 2.

az egyes megkeresésekre a lehető legrövidebb időn belüli válaszolás, vagy épp az, hogy információkat nem szolgáltatnak ki – a Kbt. alapelvi, illetve tételes rendelkezések útján szabályozza. A Kódexben foglalt, az ajánlatkérő és a gazdasági szereplő egymás munkájának segítése, illetve a kölcsönös együttműködés szellemében való eljárás kifejezetten nincs nevesítve a Kbt.-ben, ugyanakkor a törvény rendelkezéseinek megfelelő eljárás összességében mégis megvalósítja ezt. Ugyancsak az általános szabályok között került rögzítésre, hogy a Kódex hatálya alá tartozók vállalják, hogy kerülik az olyan személy bevonását, akitől a korábbi jog-, illetve munkaviszonya miatt az adott közbeszerzési eljárásban elfogulatlan részvétel nem várható el. Ezen előírás kapcsán megállapítható, hogy a Kbt.-ben foglalt tételes összeférhetetlenségi szabályok, valamint a Kbt. 2. § (2)–(3) bekezdésében foglalt alapelvek lefedik az előbb említett kódexbeli előírást.

Az ajánlatkérőkre, valamint a gazdasági szereplőkre együttesen vonatkozó szabályok közül egyedül az ajándékozáshoz kapcsolódó magatartási szabályok tartalmazzak a Kbt.-n túlmutató előírásokat. Ezen rendelkezések értelmében ajándék nem fogadható el, tekintettel arra, hogy „a közbeszerzési eljárás során felajánlott ajándék felveti a befolyásolás, vesztegetés lehetőségét, az ajándék értékétől függetlenül. [...] Az ajánlatkérő köteles a kínált ajándékot visszautasítani, a gazdasági szereplők pedig ajándék felajánlását kerülni.”⁹³ A Kódex e szigorú szabályok által – más hivatásetikai kódexhez képest⁹⁴ zéró toleranciával – kívánja az esetlegesen megvalósuló akár büntetőjogi, akár közbeszerzési jogi jogsértést elkerülni. Ezen túlmenően a Kódex szigorú rendelkezése arra is irányul, hogy a közbeszerzési eljárásban résztvevő felek még az összejátszás látszatát is elkerüljék, ezáltal is biztosítva a közbeszerzés egyik fő alapelvének a verseny tisztaságának maradéktalan érvényesülését.

Ezt követően a Kódexben az ajánlatkérőkre vonatkozó külön szabályok a közbeszerzés folyamatát leképezve annak szakaszai alapján kerültek rögzítésre. Megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése, annak lefolytatása, valamint az eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítéséhez, illetve módosításához kapcsolódó kódexbeli rendelkezések döntő többsége a Kbt. terminológiáját alkalmazva a törvény alapelveit, illetve normatív szabályait ismétli, magyarázza, illetve abból levezethető iránymutatásokat tartalmaz.⁹⁵ Ezen előírásokhoz képest említést érdemel, hogy a Kódex a Kbt. 36. § (2)

93 Kódex 3.

94 Ld. a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexének III/4. pontjában foglaltakat.

95 A Kódex 3-6. vonatkozásában részletesen ld. a Kbt. 2. §-át, a 16. § (1) bekezdését, a 25. §-át, a 27. § (1) bekezdését, a 28. §-át, a 46. § (1) bekezdését, az 50. §-át, a 65. § (3) bekezdését, a 76. § (6)–(7) bekezdéseit, valamint a 141. §-át.

bekezdéséhez kapcsolódóan a jogszabályhely szószerinti megisméltésén túl a Gazdasági Versenyhivatal kiadványából egy az egyben átvett példákkal szemlélteti a hivatkozott bekezdés megsértésének lehetséges eseteit is.⁹⁶ Az ajánlatkérőkre vonatkozó magatartási szabályok keretében olyan általánoságok is rögzítésre kerültek, mint például az, hogy „az ajánlatkérő minden esetben a lehető legjobb tudása és képességei szerint jár el a közbeszerzési eljárás [lefolytatása] során”,⁹⁷ illetve számos esetben – mint például a Kbt. által nem rendezett, illetve nem részletezett kérdésekben – a Kódex a jogalkalmazók számára irányadó magatartást a Kbt. alapelveinek és céljainak betartásával határozta meg.⁹⁸

A Kódexben foglalt csak és kizárólag a gazdasági szereplőkre vonatkozó szabályok a közbeszerzési eljárás előkészítése, az abban való részvétel, a közbeszerzési szerződés teljesítése, illetve a jogorvoslati jogosultság rendeltetésszerű gyakorlása tekintetében nyújtanak iránymutatást. Ezen rendelkezések az ajánlatkérői oldalhoz hasonlóan számos ponton kapcsolódnak a Kbt. alapelveihez,⁹⁹ a Kbt. és más jogszabály tételes szabályaihoz,¹⁰⁰ valamint tartalmaznak általánosnak tekinthető magatartási szabályokat is, mint például

96 Ld. https://www.gvh.hu/data/cms1001302/Kiadv%C3%A1ny_kartellgyanus_kozbeszerzes_2013.pdf 6. (2022. 10. 10.)

97 Kódex 3.

98 Ld. „A jogszabályban nem rendezett kérdésekben a jogalkalmazóknak a törvény alapelvi és céljai betartásával kell eljárniuk, hiszen a Kbt. azt a filozófiát követi, miszerint nem minden magatartás tilos, amelyet a törvény nem szabályoz kifejezetten, feltéve, hogy az a törvénnyel és annak alapelveivel nem ellentétes. Amennyiben tehát az ajánlatkérők a Kbt. Harmadik Része szerint járnak el és folytatnak le közbeszerzési eljárást, úgy – tekintettel e szabályok nagyobb mozgásteret biztosító, rugalmas jellegére – a döntéseik előkészítése és meghozatala során különösen nagy hangsúlyt helyeznek a törvény céljainak és alapelveinek betartására.” Kódex 5. Valamint egyes konkrét előírást nem tartalmazó jogszabályi „[r]endelkezések alkalmazásakor az ajánlatkérők fokozottan figyelnek a Kbt. céljaira és alapelveire. A jogalkalmazók ugyanis nem tekinthetnek el attól a kötelezettségtől, hogy a vonatkozó jogszabályi előírásokat ne csak formailag, hanem érdemben és tartalmilag is teljesítsék, ennek megítélése pedig kizárólag a törvény szelleme és alapelvi mentén lehetséges.” Kódex 5.

99 Az alapelvekre utaló, abból levezethető rendelkezésre példaként ld. „A közbeszerzési eljárás résztvevői jogorvoslati jogaitak jóhiszeműen gyakorolják. Az alaptalan jogorvoslati kérelmek az ajánlatkérőt akadályozzák a közpénzek gyors és hatékony elköltésében.” Uo. 7.

100 A Kódex 6–8. vonatkozásában részletesen ld. a Kbt. 25. §-át, a 36. § (1) bekezdését, a 44. §-át, a 62. § (1) bekezdését, a 141. §-át, valamint a 151. § (9) bekezdését, továbbá a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11-20. §-át.

azt, hogy a gazdasági szereplők vállalják, hogy az ajánlatkérő munkáját nem akadályozzák, vagy épp az etika szükségességét bizonyítandó rendelkezést, miszerint „a gazdasági szereplők kerülnek az olyan magatartást, amely bár jogszabály által nem tiltott, de az etikai szabályokkal, különösképpen az e kódexben felsorolt értékekkel ellentétes.”¹⁰¹ Az ajánlatok összeállítása és a felelős ajánlattétel vonatkozásában a gazdasági szereplőkre is kiterjesztett hatékonyság alapelve alapján a Kódex jelentős többletkötelezettségeket állapít meg, amely a közpénzek hatékony felhasználásának figyelembe vételétől¹⁰² kezdve, az ajánlati ár meghatározásán¹⁰³ át, egészen az alvállalkozókat érintő rendelkezésekig¹⁰⁴ terjed.

3.2.4. A Kódex megszegésének következményei

A Kódex hatálya alá tartozók a Kódex rendelkezéseinek megsértését etikai vétségnek minősíthetik. A Kódex a megszegése esetén alkalmazható szankciók vonatkozásában lényegében elrettentésként rögzíti, hogy az etikai szabályok megsértése fegyelmi vétségnek is minősülhet, amely egyéb, a foglalkoztatási jogviszonynak megfelelő fegyelmi felelősségi szabályok, illetve szankciók alkalmazását is maga után vonhatja.¹⁰⁵

A normakövető magatartás biztosítása kapcsán Miskolczi-Bodnár Péter kifejti, hogy „míg az etikai normák betartását a szűkebb-tágabb közösség értékítélete biztosítja, addig az etikai kódexek a magatartás vizsgálatára nemegyszer valamilyen szervet – etikai bizottságot, vagy fegyelmi bizottságot létesítenek.”¹⁰⁶ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, – mint ahogy a Kódex feltételes módban történő megfogalmazásából is következik – hogy a Kódex

101 Kódex. 6.

102 „A gazdasági szereplők tekintetbe veszik a közpénzek hatékony követelményét, és az ajánlatok összeállítása során különös gondossággal járnak el.” Uo. 7.

103 „Az ajánlat megtételekor nem ajánlanak túlzottan magas vagy túlzottan alacsony, a piaci viszonyokat nem tükröző árat, illetve nem támasztanak ésszerűtlen feltételeket, nem vállalnak irreális kötelezettségeket. Az ajánlatokat a valós piaci viszonyoknak megfelelően alakítják ki, melyeknek ténylegesen teljesíthetőnek kell lenniük.” Uo. 7.

104 „A gazdasági szereplők csak akkor vesznek részt a közbeszerzési eljárásban, ha ténylegesen képesek és hajlandók is a szerződés későbbi teljesítésére. [...] Az ajánlattevőnek és alvállalkozójának a közbeszerzési eljárás során a tevékenységi köréhez kapcsolódó minden etikai szabálynak meg kell felelnie. Az ajánlattevők törekednek a túlzott alvállalkozói lánc kialakulásának elkerülésére, az érdemi munkát nem végző és kizárólag további alvállalkozói megbízást adó szereplők elkerülésére.” Uo. 7.

105 Uo. 8.

106 MISKOLCZI-BODNÁR (2019) i. m. 121.

szabályainak megszegése nem automatikusan, illetve nem feltétlenül eredményez etikai vétséget, mivel ezen döntést a Kódexet elfogadó személynek, illetve szervezetnek kell meghoznia. A döntéshozó szervre, illetve személyre, valamint a lefolytatott etikai eljárás szabályaira a Kódexben nem található sem konkrét rendelkezés, sem utalás, így ezen esetben más dokumentumot – például belső szabályzatot, vagy magánjogi megállapodás esetén a szerződés rendelkezéseit – kell segítségül hívni, már amennyiben rendelkezésre áll, vagy kiterjeszhető ezen helyzetekre is. A magyar társadalom normakövetésében jelentős szerepet tölt be a büntetéstől való félelem,¹⁰⁷ amely alapján nem meglepő, hogy a Kódex preventív jelleggel a szankciókra való hivatkozással is igyekszik elérni az etikus magatartás tanúsítását. Tekintettel arra, hogy a Kódex rendelkezéseinek jelentős része a Kbt. alapelvein és tételes rendelkezésein alapul, így a Kódex megsértése esetén vélelmezhető a tényleges jogsértés is, amely ugyanakkor túlmutat az etikai, illetve a fegyelmi vizsgálat keretein.

4. Konklúzió

Jelen tanulmány célja annak megállapítása volt, hogy a közbeszerzésben érintett szakemberek vonatkozásában léteznek-e olyan kifejezetten a közbeszerzési eljárások során alkalmazandó hivatásetikai alapelvek, amelyek elősegíthetik az etikus magatartás tanúsítását.

A közbeszerzéshez kapcsolódó tevékenység relatív fiatal volta, valamint az azt művelő személyek eltérő jogállása, illetve az ebből eredő egységes hivatásrend, vagy jelentősebb szakmai közösség szerveződésének nehézsége miatt nem alakulhattak ki az azt művelő generációk által egymásra átörökített hosszútávon érvényesülő, vagy a szakmai közösség által kimunkált olyan erkölcsi tartalmú szakmai szabályok, amelyek egy egységes hivatásetika alapját képezhették volna.

A közbeszerzési tevékenységhez kapcsolódó hivatásetika hiányát orvosolhatta volna a Közbeszerzési Etikai Kódex, amely célként határozta meg azt, hogy a közbeszerzési eljárások résztvevőinek iránymutatást adjon arról, hogy miként tanúsíthatnak az eljárások során etikus magatartást. A Kódex elvben jó, de gyakorlati megvalósítását, tartalmát – az erkölcsi szabályok hiányát – tekintve inkább egyfajta jogpótléknak tekinthető, amely a Kbt. rendelkezéseinek kiegészítésére, megisméltésére, illetve magyarozatára törekszik.

107 SAJÓ András: Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése [Social Reproduction of the Operating Problems of the State]. *Közgazdasági Szemle* (Economic Review), 2008/7–8, 703. Idézi: BODA i. m. 854.

Ezt bizonyítja a Kódex, illetve a Kbt. alapelvei, illetve egyéb rendelkezései közötti nagyfokú egyezés is. A közbeszerzési jog alapelvei elősegíthetik az etikus magatartás tanúsítását tekintettel arra, hogy munkaviszonytól, illetve jogállástól függetlenül minden közbeszerzési tevékenységet végző személynek figyelembe kell vennie, illetve amennyiben szükséges alkalmaznia is kell azokat a közbeszerzési eljárások lefolytatása során. Ennek ellenére a Kbt. alapelvei nem helyettesíthetik a hivatásetikai szabályokat.

A közbeszerzési tevékenység – adott esetben normatív – hivatásetikájának a megalkotása akár a jelenleg hatályos Kódex átdolgozása által célszerű és egyben időszerű feladat. Az ennek eredményeként létrejövő, tartalmát tekintve új etikai kódex már egyfajta iránytűként is szolgálhat a közbeszerzési szakemberek megfelelő etikai döntéseiben. Mivel az erkölcs igénye kizárólag az egyénben tud megszületni, így az etikai kódexben foglalt erkölcsi tartalommal való belső azonosulás lényeges, tekintettel arra, hogy enélkül az önkéntes szabálykövetés alacsony szintű marad. Ennek következtében egy gyakorlati szempontból is hasznos etikai kódex nem dolgozható ki a közbeszerzési gyakorlat belső értékeinek a konszenzuális meghatározása és elfogadása nélkül, amelyhez mindenképp szükséges a szakmai közösség hathatós segítsége, illetve támogatása is. A tartalmában is megfelelő hivatásetikai alapelveket magába foglaló Kódex idővel megteremtheti azt a fokú példamutató magatartást, amely eredményeként a közbeszerzési szakemberek magatartása kizárólag belső indíttatásból – a bizalom, az erkölcsi haszon, illetve a csoporthoz való tartozás okán – bármiféle szankció kilátásba helyezése nélkül is megfelel a szakma etikus követelményeinek.