

Etika Publikorako Batzordea

6/2016 gaia

(...) JAUNAK, EUSKO JAURLARITZAKO ZUZENDARIAK, INSTRUKZIO-EPAITEGIAN TRAMITATZEN ARI DIREN AURRETIAZKO EGINBIDEETAN IKERTU GISA ENTZUNA IZATEKO JASO DUEN ZITAZIOAREN GAINEAN EGIN DUEN KONTSULTARI BURUZKO ERABAKIA.

1.- 2016ko martxoaren 23an EPB Etika Publikorako Batzordearen Idazkaritzara posta elektronikoz igorritako mezu batean, interesatuak, Eusko Jaurlaritzako zuzendaria bera, irizpena eskatu zion organo honi Instrukzio-Epaitegian tramitatzen ari diren aurretiazko eginbideetan ikertu gisa entzuna izateko jaso duen zitazioaren gainean.

2.- Epaitegiko egoitzara joateko zitazioa duela jakinarazi baino ez dio egin EPB honi mezuan, eta "(...) ikertu gisa deklaratu" behar duela han "ustez prebarikatu, ondasun publikoen bidegabe erabili eta kontratazioan iruzur egin den gertaera batzuen erantzule izateagatik". Epaitegi horretako epaile titularrak emandako probidentziaren kopia bat dakar mezuak berekin; hor azaltzen da kontsulta ekarri duen zitazioa.

3.- Aztergai izan dugun auziko aurrekari subjektibo zein materialak sakonago aztertuta jakin izan denez, interesduna dekretuz izendatu zuten Eusko Jaurlaritzako zuzendari, behar bezala eta epe barruan atxiki zitzaion Eusko Jaurlaritzak 2013ko maiatzaren 28an onartutako Etika eta Jokabide Kodeari [EJK aurrerantzean], eta Euskal Autonomia Erkidegoko kargu publikoen katalogoan sartu zen, Kargu Publikoen Jokabide Kodea eta haien Interes Gatazkak arautzen dituen ekainaren 26ko 1/2014 Legeak [JKIGL aurrerantzean] 4.1 artikuluan xedatutakoaren arabera sortuan: bai azaroaren 18ko 2016/2014 Dekretuaren bidez onartutako hasierako katalogoan, bai eta katalogo eguneratuan ere, martxoaren 22ko 49/2016 Dekretuan eranskin gisa agertzen den horretan (59. EHAA, 2016ko martxoaren 30ekoa).

4.- (...) alderdi politikoak aurkeztutako kereila bat dela-eta hasi ziren Instrukzio Epaitegian aurrera eramaten ari diren aurretiazko eginbideak (honen berdin-berdina zen eta auzi beretik sortua zen auzi bati buruz 13/2015 Erabakian aipatu genuen bezala), ustez delituok egin zirela eta: prebarikatzea, ondasun publikoak bidegabe erabiltzea eta administrazioen kontratazioetan iruzur egitea. Geroztik, 3/2016 eta 4/2016 erabakiak hartu ditugu, eta jatorri, izaera eta ezaugarri bereko auziei buruzkoak dira haiek ere.

5.- Horiek horrela, EPB honek erabaki hau hartu du, aho batez, Donostian 2016ko apirilaren 28an bilera eginda

ERABAKIA:

I.- Aurrekariak

1.- Eusko Jaurlaritzaren Kontseiluak 2013ko maiatzaren 28an onartutako Etika eta Jokabide Kodea politikaren etika-zentzua berreskuratzeko asmoz sortu zen, bai eta herritarrek beren erakundeetan duten konfiantza berreskuratzeko neurri gisa ere.

Horretarako, Etika eta Jokabide Kodeak identifikatu egiten ditu Eusko Jaurlaritzako goi mailako zuzendaritza betearazleko kide diren kargu publikoei eta parekatuei eska dakizkiekeen jokabide, jarrera eta portaerak, haien jarduera publikoak eta pribatuak bat etor daitezen dokumentu horretan aurrez zehaztutako balio, oinarri eta jokabide-estandarrekin. Horren guztiaren helburua osotasuna eta eredugarritasuna sustatzea da azken batean, Jaurlaritzaren irudi instituzionala gordez, haren eraginkortasuna sendotuz eta herritarrek beren erakundeetan duten konfiantza gutxitu ez dadin ahalegina eginez.

2.- Etika eta Jokabide Kodeak oinarrizko bost balio ditu ardatz: integritatea; bikaintasuna; politika eta kudeaketa bat etorraraztea; lidergoa, eta berrikuntza. Gainera, funtsezko sei printzipio ditu: inpartzialtasuna eta objektibotasuna; kudeaketari lotutako erantzukizuna; gardentasuna eta gobernatze irekia; onestasuna eta desinteres subjektiboa; errespetua, eta eredugarritasuna.

Balio eta printzipio horiek ardatz direla, Kodeak hainbat jokabide, jarrera eta portaera jasotzen ditu, eta EPB honek erreferentzia parametrotzat hartu behar ditu gai eta zalantza etikoei erantzun beharra egokitzen bazaio, beren borondatez kodearekin bat egiten duten kargu publikodunek eta parekatuek zein Kodearen xedapenak eraginkortasunez betetzeko interesa duten gainerako pertsonak halakorik helaraziz gero.

3.- Horretarako, Kodearen 16.3 atalaren lehenengo idatzi-zatian ezarritakoaren arabera, EPB bera da organo eskuduna «Etika eta Jokabide Kodean jasotako balio, printzipio eta jokabideak ustez ez betetzeagatik egindako kekek edo salaketak jasotzeko, halakorik balego, eta dagokien bidetik bideratzeko».

II.- EPB-RI AURKEZTUTAKO AZTERGAIA

1.- Erabaki honek gaitzat daukan auzia 5/2015, 6/2015 eta 9/2015 erabakiekin ebatzi genituen auzien tankerakoa da, baita 13/2015, 3/2016 eta 4/2016 erabakietako auzien tankerakoa ere, zeinek, arestian esan dugun bezala, jatorria auzi judizial berean baitute eta gai berdin-berdin bati heltzen baitiote. Akordio horietan guztietan, EAEko sektore publikoko hainbat kargu publikok aurkeztutako kontsultei erantzun diegu, EJKren 15.5 atalarekin lotutako kontsultak denak ere.

2.- Etika eta Jokabide Kodearen 15. atalak, zeinak “eredugarritasunari eta kanpoko beste adierazpen batzuei buruzko jokabideak eta portaerak” biltzen baititu, hau arautzen du bosgarren puntuan: “Kargu publikoren bat edozein prozesu penaletan zein administrazio-zehapenetan inputatuz gero karguari dagozkion egiteko publikoari lotutako gertaeren ondorioz edota garrantzi publiko berezia duten ekintzen ondorioz, horren berri emango zaio Etika Publikorako Batzordeari, kasu bakoitzean egoki iritzitako gomendioak eman ditzan”.

3.- Erabaki hau hartzeko, koherentzia-arrazoi agerikoak tarteko, eredutzat hartuko dira lehenengo puntuko erabakiak, eta, haietan azpimarratu dugunez, EJK-ko 5.5 atalean deskribatzen den kasuan nahasitako Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko kargu publikoek –alegia, karguari dagozkion egiteko publikoari lotutako gertaeren ondorioz edota garrantzi publiko berezia duten ekintzen ondorioz prozesu penaletan zein administrazio-zehapenetan inputatuak direnek– “kontsulta egin” behar diote EPB honi. Etika eta Jokabide Kodeak, ordea, ez du berariaz arautzen zer erantzun eman behar zaion kontsulta horri, eta esaten duen gauza bakarra da “kasu bakoitzean egoki iritzitako gomendioak” emango dituela EPBk horrelako egoera bat gertatzean. Ikusten den moduan, araua ez dago erabat osatua; izan ere, egitatezko ekintza bat zehazten du, baina ez du modu zorrotzean xedatzen zer ondorio izango duen ekintza hori egiteak. EPB honen egitekoa da, kontsulta jaso ondoren, arau horren edukia integratzea, “kasu bakoitzean” zer egin behar den erabakitzeko. Horrek esan nahi du EJK-k berariaz ematen diola eskumena batzordeari “kasu bakoitzean” egokien irizten dion erabakia hartzeko, eta kode horren balioak eta printzipioak izango dira erabaki hori hartzean izango dituen lotura-erreferentzia orokor bakarrak.

4.- Aurreko puntuan adierazitakoari gaineratuta, EJKren 15.5 zenbakiaren azken tartekiak arautzen du kargua kendu baldin bazitzaion kargudunari eta prozedura izapidetzean “egiaztatzen bada ez duela erantzukizunik” hau egingo dela kargua kendu zaionarekin: “berriro emango zaio [...] edota dagozkion bitartekoen bidez errehabilitatuko da”.

Pasarte horren lehenengo eta gainerako irakurketa eginda bestelakorik irudi dezakeen arren, agindu horrek ez du baliogabetzen 3. puntuan zirriboratu dugun interpretazioa; aitzitik, berretsi egiten du hura. Puntu hau zehazterakoan, EJK idatzi zutenek erabili zuten esapideak – “kargua kendu baldin bazitzaion”– argi eta garbi uzten du goi-karguari kargua kautelaz kentzea aukera bat baino ez dela, hau da, EPBk eskura duen aukera-sortako beste aukera bat, eta ez, inondik ere, eskura duen aukera bakarra. Horregatik aurreikusten da bakarrik "kasu" jakin horretarako, beraz, behin-behinean kargutik kendutako kargudun hori nahitaez publikoki errehabilitatu beharra zigor- edo zehapen-prozedura batean sartuta egon ondoren prozedura zigorrik edo zehapenik gabe amaitzen bada. Ez gainerako egoerarako. Horren guztiaren jakitun, ondorioztatu behar da, Etika eta Jokabide Kodeak berariaz prozesu penal batean edo administrazio-zehapen batean inputatutako kargudunaren kautelazko kargugabetzea bakarrik aipatzen duen arren, “kasu bakoitzean egokiena” dela irizten dionean soilik proposatu behar duela EPBk neurri hori –eta ez besterik–.

5.- Gorago adierazi dugun 5/2015 Erabaki horretan, argudio-oinarri zabal bat ezarri genuen egoera hauen inguruan, eta argudio-oinarri hori hona ere ekarrita dagoela iritzi diogu – bereziki, 5. puntutik 12. punturako argudioetan–. Orduan esan genuenez, hiru aukera daude erabakitzekeko prozedura penalen edo administrazio-zehapenen izapidetzearen zer unetan den bateraezina eredugarritasun-printzipioa kargu publiko bat betetzearekin –une hori ikertu gisa deklaratzeko zitazioarekin identifikatzea, une hori ahozko judizioa abiarazten den unearekin identifikatzea eta une hori kondena-epaia edo inhabilitazio-zehapenaren ebazpena ematen den unearekin identifikatzea–, eta egokia dirudi, hasiera batean eta irizpide hori kasu jakin bakoitzera moldatzeko premia ekar dezaketen unean uneko egoerak alde batera utzita, bigarren aukeraren alde egitea. Izan ere, hark bateratzen ditu hobekien eta proportzioa egokien zainduz, batetik, eredugarritasun publikoaren eskakizunak eta, bestetik, legediak herritarrei –baita kargu publikoak betetzen dituztenei ere– aitortzen dizkien eskubideei eta bermeei izan behar zaien begirunea. Eta hori guztia egin beharko litzateke, noski, argi eta garbi utzita ez litzatekeela izango aurreratutako kondena bat –edo gerora etorriko den kondena baten aurrerapena– kargu publikodun bat badaezpada ere kargutik kentzea, baldin eta horrelakorik egin beharko balitz auzitegi eskudunak ahozko judizioa abiatzea erabakitzen duen autoa eman duelako karguduna auzipetuta dagoen prozedura penal batean, baizik eta prebentziozko neurri profilaktiko soilak, eredugarritasunaren balioari indar emateko erabakitakoa eta pertsona horrek zerbitzuan diharduen erakundearen irudi ona aldi baterako zaintzeko hartutakoa; hori horrela, EJK-k 15 artikuluko 5. puntuak arautzen duena kontuan hartuta, “prozedura izapidetzean egiaztatzen bada kargu publikodunak ez duela erantzukizunik, berriro emango zaio kargua [...] edota dagozkion bitartekoen bidez errehabilitatuko da”

6.- Onartu berria da martxoaren 30eko 3/2015 Legea, Estatuko Administrazio Orokorreko goi-kargudunen jardura arautzekoa, eta lege horrek kargu publiko bat eskuratu edo karguan irauteko aukera ematen die prozedura penal batean edo administrazio-zehapeneko izapidetze batean sartuta dauden pertsonen, harik eta kondena-epai irmo bat edo inhabilitazio-zehapeneko ebazpen bat ematen den arte, baina aukera hori ez da bateragarria Eusko Jaurlaritzak 2013ko maiatzaren 28an onartu zuen EJKrekin, alde horretatik estua eta zorrotza baita. Izan ere, kode hori eman da politikaren zentzu etikoa berrezarri eta herritarrek erakunde publikoetan eta haietan lan egiten duten kargu publikoengan izan behar duten konfiantza berreskuratzeko.

7.- Beste muturrera joz, neurrigabea izan daiteke –eta, neurri batean, baita lege-aldaketaren bidez babestu nahi den berme penalen eta prozesu-bermeen kulturarekiko errespetugabea ere– ikertu gisa deklaratzeko zitazioan ezartzea kargu publiko batean lanean hasi edo bertan jarraitzea eta eredugarritasun-printzipioa betetzea bateraezin egiteko unea prozesuan. Arrisku hori are garbiago geratzen da urriaren 5eko 13/2015 Lege Organikoa onartu ondoren (BOE, 239 zenbakia, 2015eko urriaren 6koa). Lege horrek Prozedura Kriminalaren Legea aldatzen du, prozesuko bermeak sendotzeko eta ikerketa teknologikorako neurriak arautzeko, eta haren

xedeetariko bat honako hau da: "legeak maiz eta terminologiaren alorrean zehatza izan gabe erabiltzen dituen esapide jakin batzuk kentzea, hala nola *inputatua*, hitz hori erabiltzen baita susmo hutsengatik ikertuak diren pertsonak izendatzeko oraindik zantzu nahikorik izan gabe pertsona horri ikuspegi judizialek eta modu formalean egozteko zigorgarria den ekintzaren bat egin izana" (Zioen azalpeneko V. atala). Beraz, ikerketa judizial soilari eta –ondorioz– ikertuaren figurari –interesdunari deklaratzera deitzeko baliatzen den horri– halako garrantzi handia ematea, epaitegian ikertu gisa deklaratzera deitutako kargu publikodun guztiak badaezpada eta modu sistematikoan kargutik kentzeko modukoa, ez dator bat inondik inora gizarateak ikerketaren larritasunari buruz izaten duen pertzepzioa arintzeko hartutako lege-erabakiarekin.

8.- Orain arte izandako kasuetan EPB honek bildu duen eskarmentuak agerian uzten du zuhurra, egokia eta orekatua dela 5/2015 Erabakia hartu zenetik izan dugun irizpidea. Hari esker, izan ere, ez dago arriskurik prebentziozko neurri profilaktikoak eskatzeko orduan azkarregi ibiltzeko eta tartean diren pertsonen irudi publikoari kalte konponezina egiteko; batez ere, alderdien lehia politikoaren bultzadaz edo borroka sindikalaren esparruan hasitako prozedura judizialean. Orain arte, lau prozedura penaletan egin zaio kontsulta EPB honi kargu publikodun batek ikertu gisa deklaratzeko zitazio judiziala jaso duela-eta, eta, haietako bitan, kasua eta hartutako neurriak artxibatu ditu organo judizial eskudunak –beste bietan, oraindik ez dute epairik eman–. Erabaki horrek babesa ematen dio guk irizpide zorrotz baina zuhur bat erabiltzeko egin dugun hautuari. Hauek dira kasua artxibatzea erabaki den bi auziak: 6/2016 Erabakiak baliogabetutakoa –instrukzioko epaitegiaren auto baten bidez erabaki zen artxibatzea– eta 9/2015 Erabakian jasotakoa –instrukzioko epaitegiak auto bat atera zuen, eta kasua artxibatu zuen, eta, horren ondorioz, baita hartutako neurriak ere–.

9.- Erabaki honetako 5. puntuan izaera orokorrez hautatutako aukerari dagokionez, ez diogu alferreko irizten kasu bakoitzaren inguruabar zehatzen arabera aztertu eta moldatu behar litzatekeela azpimarratzeari; izan ere, ikertua izateko epailearen zitazio batek hemen zirriborro modura emandakoa baino epai etiko zorrotzagoa sorraraz dezake, baldin eta oso delitu larrien ondoriozkoa baldin bada edo alarma soziala eragiten duten baldintzetan gertatu baldin bada. Aitzitik, litekeena da ahozko judizioa abiarazteak ez eragitea EPB honen gaitzespenik, baldin eta bidezko lehia politikoarekin lotutako jarduerak sorrarazi badute hura, hau da, beren izaerarengatik gure eskumen-esparrutik kanpokoak diren jarduerak.

10.- 4/2015 eta 7/2015 kasuetan ez bezala –merkataritzako prozedura judiziala bata, eta Estatuko Herri Kontuen Epaitegiak bideratutako zorpekoen itzulketa prozedura bestea, hurrenez hurren–, esku artean dugun kasu honetan, biltzen dira, zalantzarik gabe, 13/2015, 3/2016 eta 4/2016 kasuetan gertatzen den bezala (aurrekarien 4. puntuan esan dugunez haien auzi judizial berekoa baita hau ere), kargu publikoek EPB honi "kontsulta egiteko" betebeharrari buruz EJKren 15. ataleko 5. puntuak arautzen duen egitatezko gertakariarentzat

zehaztuta dauden elementu guztiak: kontsulta-egilea EJKri atxikitako kargu publikoa da eta ikertu gisa deklaratzeko zitazioa jaso du prozedura penal batean.

11.- Haatik, interesduna ikertu gisa deklaratzera deitu duten prozedura judizialaren barnean, urrun dago oraindik ahozko epaiketaren hasiera, eta kontuan izan behar da hori dela, hain justu, eredugarritasun-printzipioaren ondoriozko eskakizun etikoak betetzen hasteko erabaki honetako 5. puntuan ezarri dugun une prozesala, hau da, une horretan komeni da kargu publikoek beren kargua kautelaz uztea, lan egiten duten erakundearen irudia babesteko.

12.- Ez da erraza ikertutako gertakarien larritasuna neurtzea ikerketa gertatu den prozesu penalera eraman den auziaren muina alde aurretik epaitzeko arriskua hartu gabe, eta, noski, ez da hori, inondik inora ere, gure egitekoa ez gure asmoa. Kontuan hartuta kereila ez duela fiskaltzak jarri, ez eta inolako agintaritzza publikok ere, baizik eta kereilapekoa kide den erakundearekin ideologia eta programaren aldetik aurrez aurre dagoen alderdi politiko batek, gomendagarriena da erabaki honetako 5. puntuan ezarritako irizpide orokorrari jarraitzea inolako aldaketarik egin gabe, hots, eredugarritasun-printzipioaren ondoriozko eskakizun profilaktikoak ahozko judizioa hasten den unera lotzea. Las razones expresadas en el punto 8 refuerzan más aún, si cabe, esta consideración.

13.- Bestalde, dagokigun kasu honetan ere, interesdunari ez zaio deitu ikertu gisa deklaratzera eredugarritasunaren betebeharrarekin bateraezina den gizarte-alarmako egoera batean.

Hori guztia aintzat hartuta, hauxe da EPBk aho batez hartutako

ERABAKIA:

1.- Interesdunak Justizia Administrazioari laguntzen jarraitu behar du, eta unean-unean bete behar ditu Instrukzio Epaitegiak igortzen dizkion zitazioak ikertu gisa ageri den aurretiazko eginbideen eremuan.

2.- Ikusita zergatik egin den ikerketa eta aintzat hartuta erabaki honetan aztertu diren alderdiak, kontsultaren egileak euts diezaioke betetzen ari den karguari, harik eta, halakorik gertatzen baldin bada, auzitegi edo epaile eskudunak ahozko judizioa abiaraztea erabakitzeko autoa ematen duen arte.

3.- Prozedura horren barruan egiten ari diren jardun judizialetan ahozko judizioa abiaraztea erabakitzen bada, Etika Publikorako Batzorde honek proposatzen du kargu publikoduna kargutik kentzea kautelazko neurri gisa, EJKren 15.5 puntuan eta erabaki honen 5. puntuan adierazten den bezala.

4.- Interesdunari eskatzen diogu bere kontsulta ekarri duen prozesuan epaitegiak ematen dituen ebazpenen berri emateko EPB honi.



Josu Iñaki Erkoreka Gervasio
Etika Publikorako Batzordeko burua

Donostian, 2016ko apirilaren 28an.