

ETIKA PUBLIKORAKO BATZORDEA

GAIA: 9/2014

ERABAKIA, PUBLIZITATE INSTITUZIONALEAN JOKABIDE JAKIN BATZUK «JUSTIFIKATZEN AHALEGINDU» DIREN KARGU PUBLIKODUNEK ETA PAREKATUEK ETIKA ETA JOKABIDE KODEAREN (AURRERANTZEAN, EJK) 11.6 ARTIKULUAREN BALIZKO URRAKETA EGIN IZANARI BURUZ HARTUTAKOA.

1.- 2014ko uztailaren 15ean, Etika Publikorako Batzordeko (aurrerantzean, EPB) Idazkaritzak Eusko Jaurlaritzaren Erakunde Harremanetarako sailburuordeak sinatutako eta bidalitako ofizio baten harrera erregistratu zuen. Ofizioak atxikita zuen Eusko Legebiltzarreko Mahaiaren Lehen Idazkariak emandako ziurtagiria, Eusko Legebiltzarraren Diputazio Iraunkorrek «publizitate instituzionala kontratatzean egindako lege-urraketei eta iruzurrezko publizitate instituzionalari» buruzko Ez Legezko 137/2014 Proposamenaren harira (aurrerantzean, ELP) uztailaren 7an hartutako erabakia jakinarazten zuena.

2.- Aipatutako ofizioan zehazten denez, erabakiaren jakinarazpena «dagozkion xedeetarako» bidali da. Xedeok, funtsean, Eusko Legebiltzarraren Diputazio Iraunkorrek hartutako erabakiaren 3. puntuari adierazitakoak dira. Horien arabera, «Eusko Legebiltzarrak Eusko Jaurlaritzari agintzen dio etorkizunean ez ditzala kanpaina instituzionalak gauzatu, sustatu edo jendarteratu, publizitatea direla eta administrazio edo erakunde sustatzailea edo kontratatzailea zein den argi eta garbi adierazi gabe. Eusko Legebiltzarrak Etika eta Jokabide Kodearen 11.6 atala, kargu publikodunen jokabide zuzenari buruzkoa, urratu dela salatu du eta Etika Publikorako Batzordeari galdetu dio azter dezala informazio itzurako propaganda jendarteratzeko diru publikoa komunikazio-talde batera bideratzea justifikatzen ahalegindu diren arduradun politiko guztien jokabidea, publizitate eta komunikazio instituzionala zabaltzeko legezko eta ohiko ekinbidea balitz bezala jokatu baitute».

3.- Ofizioari atxikita bidali dira aipatutako erabakia hartu zuen Eusko Legebiltzarreko Diputazio Iraunkorra biltzea eragin zuten bi legebiltzar-ekimenen kopiak: lehena, UPyD talde mistoko legebiltzarkide Gorka Maneiro Labayenek sinatutakoa da, eta bigarrena, berriz, EH Bildu taldeko bozeramaile Laura Mintegi Lakarrak sinatutakoa. Biak ala biak ekainaren 20koak dira eta egun horretan bertan erregistratu ziren.

4.- EPB honi dagokion 2. zenbakian idatziz jasotako erabakiaren zatian –beste zatian Eusko Jaurlaritzari agindutakoa dago jasota; alegia, aurrerantzean, «ez dezala gehiago kanpaina instituzionalik egin, sustatu edo jendarteratu, ez bada zer diren eta zein erakundek edo administrazioek sustatu edo kontratatu duen argi eta garbi adierazita»–, Eusko Legebiltzarreko Diputazio Iraunkorrek EJKren 11.6 atala urratu izana «salatu du» eta Batzorde honi «galdetu dio azter dezala informazio itxurako propaganda jendarteratzeko diru publikoa komunikazio-talde batera bideratzea justifikatzen ahalegindu diren arduradun politiko guztien jokabidea, publizitate eta komunikazio instituzionala zabaltzeko legezko eta ohiko ekinbidea balitz bezala jokatu baitute».

5.- Erabakian ez da aipatzen «aztertu» beharreko jokabidea izan duten «arduradun politikoek» izenik, eta «jokabide» hori zer ekintza zehatzetan gauzatu den ere ez da zehazten –esaterako, noiz, non eta nola–. Modu orokorrean baizik ez da aipatzen «informazio itxurako propaganda jendarteratzeko diru publikoa komunikazio-talde batera bideratzea justifikatzen ahalegindu direla, publizitate eta komunikazio instituzionala zabaltzeko legezko eta ohiko ekinbidea balitz bezala jokatu».

6.- Eusko Legebiltzarreko Diputazio Iraunkorren erabakiaren sorburuan dauden legebiltzar-ekimenek ere ez dute daturik edo informaziorik ematen, ez behintzat aipatutako auziak argitzeko modukoak, bietako batek ere ez baitu aipatu ere egiten EJK bera, EJKren manua ez betetzea edo EPBren aurrean salaketa jartzeko beharra.

Dagokion ahalmena dela medio, 2014ko irailaren 19an Eusko Jaurlaritzaren egoitza nagusian bilduta, EPBk honakoa

ERABAKI DU:

I.- AURREKARIAK

1.- EJK, Eusko Jaurlaritzaren Kontseiluak 2013ko maiatzaren 28an onartua, politikaren zentzu etikoa berreskuratzeko asmoz sortu zen, bai eta herritarrek erakundeengan duten konfiantza berreskuratzeko neurri gisa ere.

Horretarako, Etika eta Jokabide Kodearen asmoa da identifikatzea zer jokabide eta portaera eska dakizkiekeen Eusko Jaurlaritzako goi mailako zuzendaritza betearazleko kide diren kargu publikoei eta parekatuei, haien jarduera publikoak eta pribatuak guztiz bat etor daitezen dokumentu horretan aurrez zehaztutako balio, oinarri eta jokabide-estandarrekin. Horren

guztiaren helburua da osotasuna eta eredugarritasuna sustatzea, Jaurlaritzaren irudi instituzionala gordez, haren eraginkortasuna sendotuz eta herritarren erakundeenganako konfiantza gutxitu ez dadin ahalegina eginez.

2.- EJK-k 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. Hain zuzen, EPB honek haiek erreferentziatzen hartuta jardun behar du, beren borondatez Kodearekin bat egiten duten kargu publikodunek eta parekatuek zein bere xedapenak eraginkortasunez betetzeko interesa duten gainerako pertsonen helarazitako gai eta zalantza etikoei erantzuteko.

3.- Horretarako, Kodearen 16.3. paragrafoak EJKren lehen tartekian ezarritakoaren arabera, EJK bera da organo eskuduna «Etika eta Jokabide Kodean jasotako balio, printzipio zein jokabideen balizko ez betetzei buruzko kexak edo salaketak jasotzeko, halakorik balego, eta dagozkien izapideak bideratzeko».

4.- Etika Publikorako Batzordeko presidentetza Herri Administrazio eta Justiziako sailburu eta Eusko Jaurlaritzaren bozeramaile denaren esku dagoenez, eta sailburu horrek berak eztabaida politiko eta/edo parlamentarioan auziaren defentsa egin duen goi karguen artean dagoenez, Etika Publikorako Batzordea Herri Administrazio eta Justiziako sailburu Josu Iñaki Erkoreka Gervasio bertan egon gabe eratu da. Haren ordezkari Ekonomiararen Garapen eta Lehiakortasun sailburu Arantza Tapia Otaegi arituko da presidente lanetan, Etika eta Jokabide Kodearen 6. paragrafoko 7. puntuan ezarritakoaren arabera.

II.- EPB-K AZTERTZEKO AURKEZTUTAKO GAIA

1.- Erakunde Harremanetarako sailburuordeak bidalitako dokumentazioa sakon aztertu gabe ere erraz ohartuko gara aipatutako erabakia eragin duen auziak lotura handia duela EPBk bere garaian ebatzitako 8/2014 espedientearekin (www.euskadi.net gunean argitaratuta dago erabaki hori, Herri Administrazio eta Justizia Saila, Etika Publikorako Batzordea). Kasu bietan, oinarrian dagoen auzia Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio orokorraren publizitate eta komunikazio instituzionalaren esparruko jokabide jakin batzuen zuzentasun etikoa da. Adibide gisa aipatutakoan, (...) egindako kontsulta bati erantzun zitzaion. Honako honetan, berriz, Eusko Legebiltzarreko Diputazio Iraunkorrek auzi berari buruz egindako salaketa izapidetu da.

2.- Eusko Legebiltzarreko Diputazio Iraunkorrek aurtengo uztailaren 7an onartutako ez legezko proposamenaren 2. eta 4. puntuetan publizitate instituzionalean –modu ustez irregularrean–

erabilitako baliabide publikoen gaineko hainbat baieztapen egin dira. Horietan, frogatutzat ematen da nahitakotasuna. Alabaina, hori zehatz-mehatz egiaztatzeko, auzitara jo, eta kontraesan-probak egin beharko lirateke. Legebiltzar-erabakian egindako baieztapenetako batean ere ez zaio espresuki eskatzen EPBri aipatutako nahitakotasunari buruzko ebazpena ematea –ELPren 3. puntuaren baizik ez zaio «eskatzen» Batzordeari esku hartzea–. Dena dela, aipatzeko modukoa da Batzorde honek ezin duela inola ere froga-prozesua abiarazi, bakarrik egoitza judizialean gauzatu daitekeelako behar besteko bermez.

3.- 8/2014 Erabakian esan bezala, ez dagokio EPBri administrazio-jarduerak legezkoak diren ala ez erabakitzea. EPBren egitekoa da EJK nahita bere egin duten goi-karguek eta parekatuek kodea behar bezala betetzen dutenaren gaineko iritziak eta gomendioak ematea. Administrazio-jarduerak eta, hala dagokionean, arduradun politikoen jokabidearen zuzentasun juridikoa legezkoa den ala ez erabakitzea epaileen eta auzitegien ardura da. Edonola ere, ez da baztertzekoa Batzordeak EJKn ezarritako jarraibide etikoak betetzeari buruz bere eskumenen esparruan erabaki dezakeena.

4.- Hasierako egiaztapen hau bereziki garrantzitsua da hizpide dugun gaiari dagokionez; izan ere, Erabakia eragin duen legebiltzar-salaketaren arabera, argi dago Euskadiko Publizitate eta Komunikazio Institutuzionalaren abenduaren 23ko 6/2010 Legearen (aurrerantzean, EPKIL) 5.3 artikulua urratu dela. Kontrara, 8/2014 Erabakia eragin zuen kontsultaren egileak, goi karguak, ekintza legezko eta zuzen iritzi zion, aipatutako arauak ez baititu barne hartzen «erakunde publikoetako komunikazio-arduradunek erabilgai edo erabiltzen ditugun publizitate edo babesletza mota guztiak». Hala ere, baten zein bestearen ikuspegiak erabat kontrajarriak diren arren, hori ez da aski EPBren izaera eraldatzeko; ezin da izan epaitegi bat, ezin du hartu legezkotasunaren gaineko erabakirik, ez dagokiolako horrelakorik.

5.- Hizpide duguna kasu honi modu argi eta zalantzagabea aplika dakiokkeen arau juridiko baten urraketa jakinaren gaineko eta nahitakoa dela baztertzearren –legea betetzea kargu publiko guztiak nahitaez bete beharreko oinarritzko arau etikoa da–, 8/2014 Erabakian auziaren azterketa juridikoa egin, eta honakoa ondorioztatu genuen: «Kontsultaren oinarritzko tesia defenda daitekeela pentsatzea ez da zentzugabea». Zehatzago esanda, honakoa argudiatu genuen aipatutako erabakian: «nekez defenda daiteke kontsulta egin duen pertsonak azaldutako publizitate- eta administrazio-jardunbideak arau argi, ageriko eta eztabaidaezinen bat argi eta garbi urratu duenik; izan ere, gutxienez, arrazoizko zalantza bat dago EPKILen arauen aplikazio-esparru materialari buruz, “publizitate- eta komunikazio-kanpaina instituzionalei dagokienez” eta, zehazki, unean uneko eta bat-batean sortutako edota komunikabideek beraiek sustatutako ekimen publizitarioetan aplikatzeari buruz, lan nekeza edo ezinezkoa delako horiek “kanpaina” ote diren zehaztea». Jakina, esandakoak ez du kaltetzen epaileek eta epaitegiek ebatzi dezaketena, eztabaida piztu duen kontua auzibidera eramaten bada.

6.- Bestalde, kontsulta egin zuen kargu publikodunak bidalitako dokumentazioa sakonago aztertuta eta arau eztabaidagarriaren exegesi hertsiki juridikoak eman dezakeena alde batera utzita –beti dira eztabaidagarriak eta iritzi desberdinen iturri, Zuzenbideko auzietan ohikoa denez–, agerian geratu zen EPKIL indarreratu zen unetik beretik EAEko administrazio orokorrak izandako jokabidea, zati handi batean, (...) kontsultaren oinarrian dagoen legearen irismenaren eta aplikazio-esparru materialaren gaineko pertzepzio beraren mende egon zela. Are gehiago, kontsulta egin zuen kargu publikodunak, halaber, EAEko administrazio orokorrarenak ez ziren, EPKILen 1. kapituluaren aplikazio-esparruari zegozkion eta premisa berdinak zituzten jarduera publizitario batzuen gaineko dokumentazioa aurkeztu zuen. Pertzepzioaren zuzentasuna eta hedadura berresten zituen horrek guztiak.

7.- Gure egitekoa zehaztu ostean, lehenagoko puntuetan zehaztutakoaren arabera, EPBri aztertzea dagozkion salaketaren alderdiei erreparatu behar diegu. Hala, salatzen dena ez da kargu publikodunek bete beharreko indarreko arau juridiko bat ez betetzea –ez-betetzea frogatuztat ematen du Eusko Legebiltzarreko Diputazio Iraunkorraren erabakiak–, baizik eta kontrakoa «justifikatzen ahalegindu diren arduradun politikoen jokabidea»; hau da, ezbaian dagoen administrazio-jarduera ez da legearen aurkako ekintza bat, lege-hutsune batek babesten duen ikuspuntu baten legezko adierazpen juridikoki defendagarria baizik. Salatutakoa, beraz, ez da araua ez-betetzea, ezta manuekiko intsumisioa aldarrikatzea, baizik eta delako ez-betetzetik egon ez dela –eztabaida politikoen eta/parlamentarioaren esparruan– defendatu izana.

8.- Salaketaren oinarrian dagoen gaitzespena kasuari argi eta garbi aplika dakiokeen indarreko arau juridikoa kargu publikodun batek edo gehiagok jakinaren gainean eta nahita ez betetzeari buruzkoa balitz, kasu guztiak aztertu beharko lirateke, banan-banan, arduradun politikoei legea betetzera agintzen dien oinarrizko arau etikoa urratu den edo ez zehazteko. Aipatutako arau etikoa, EJKn esplizituki jasota ez dagoen arren, jarraibide inplizitua da, 8/2014 Auziari buruz hartutako erabakiaren 3., 4., 5. eta 6. puntuetan esandakoaren arabera. Izan ere, erabakiaren paragrafo askotan aipatzen da kargu publikodunek bete edo ekidin beharreko jokabideak legearen arabekoak izan behar direla. Hori bera aipatzen da zioen azalpenean; hau da, jakintzat hartzen da «lege-eskakizunak (hala nola Zigor Zuzenbideari buruzkoak) kargu publikodunen lege-betebeharren eta eginbideen barne daudela, arduradun politiko eta, azken batean, herritar diren aldetik».

9.- Edonola ere, ez da hori hizpide duguna. Aztergai dugun salaketak zalantzan jartzen duena da «jarduera administratibo eztabaidagarria legearen kontrakoa ez zela justifikatzen ahalegindu diren arduradun politiko guztien jokabidea». Ez zaie lege-urratze agerikorik edo jakinaren gaineko ez-legezko jokabiderik leporatzen –komeni da zehaztea–, baizik eta gauzatutako jardueraren legezkotasuna «justifikatzen ahalegindu izana». Izan legezkoa da, indarreko araudiak babesten duelako eta EPKIL indarrean sartu zenetik gerorako jarduera

administratiboek agerian utzi dutelako aplikazioaz arduratu diren arduradun politiko gehienentzat pertzepzioa hori bera izan dela.

10.- EJK-k ia ez dio ezer Eusko Jaurlaritzaren kargu publikodunek eta parekatuek parte hartzen duten eztabaida politikoetan eta/edo parlamentarioetan bete beharreko arau etikoei buruz.

12. paragrafoa baizik ezin dugu aipatu, «errespetu instituzionalari eta pertsonalari buruzko jokabideak edo portaerak» buruzkoa. Horren arabera, kargu publikodunek «adeitasunez eta errespetuz jokatu dute oposizio politikoarekin, hala instituzioetan, nola bestelako esparruetan. Behar izanez gero, eztabaida publikoan nor bere iritzia irrimo defendatuko du, baina, beti ere, modu onean, irain pertsonalak edo politikoak saihestuz».

11.- EJK-k hain gauza gutxi esatea horri buruz ulergarria da oso, gurea bezalako gizarte ireki eta demokratikoan. Kargu publikodunek bete behar dituzten jarraibide etikoak eragina du aurkariari eman beharreko tratuan –horixe zehazten du ikusi berri dugun EJKren 12. paragrafoak–, baina ezin ditu mugatu goi-karguen gaitasun dialektikoa eta argudioak. Halaber, ezin du indargabetu aktore politikoek plaza publikoan eskaini beharreko diskurtsoa eratzeko duten funtsezko askatasuna, gurea bezalako inguruabar ireki eta demokratikoan.

12.- Etikaren betekizunak errotik baterazinak dira publikoki indarkeria, arrazismoa, terrorismoa, genozidioa edo ordenamendu juridikoak aitortutako oinarritzko eskubideen eta askatasun publikoen urraketa bezalako kontrabaliok defendatzearekin. EJKren 19. paragrafoaren arabera, kargu publikodunek «zuzenbide-estatu sozial eta demokratikoaren berezko printzipioen eta arauen barne gauzatuko dituzte beren egitekoak eta ekintzak, herritarren oinarritzko eskubideei eta askatasun publikoei arreta berezia eskainiz». Jarraian, honakoa gaineratzen du: «Beren jokabidea eta gauzatutako ardura publikoak egokitu beharko dituzte, beti ere, eztabaida demokratikoaren barnean, indarkeriarik gabeko inguruneak aktiboki sustatuz, eta, bereziki, terrorismoaren edota bestelako indarkeria-adierazpen baten biktimekiko errespetuz».

Ikuspuntua edozein dela ere erabat gaitzesgarriak diren alderdi horiek kenduta, etikak ezin du eztabaida politikoa indargabetu. Jarraibide etikoak bete behar izateak ezin du eragin lehia politikoan diharduten goi-karguak eskuak eta oinak lotuta egotea. Ezin dezake eragotzi diskurtso-erakuntza librea, ezta baliabide dialektikoak eta argudiatze- edo komunikazio-teknikak erabiltzea ere, behar-beharrezkoak direlako arerioaren erasoan aurrean babesgabe ez geratzeko. Ekinbide politikoan gutxienezko atalase etiko bat edukitzeak ez du esan nahi eztabaidari, iritzi-trukeari eta programak aurkartzeari uko egin behar zaionik. Hala balitz, demokrazia zikiratzen ariko ginatke. Eta ez, ez dago baliozko arau etikorik demokrazia zikiratzeko beste indarrik duenik.

13.- Komunikazio politikoa, zati handi batean, pertsuasioan datza. Gizarte demokratiko batean, ardura publikoak dituzten eta kide diren alderdi politikoek defendatutako ideietan zintzoki sinesten duten pertsonen pertsuasioa erabiltzen dute tresna gisa, herritarrak alderdi publikoan

proposamen ideologiko eta programatikoen ontasunaz konbentzitzeko. Hain zuzen, eztabaida politikoa piztu ohi da aktore politiko desberdinen pertsuasio ahaleginek talka egiten dutenean. Orduan, agerian geratzen da ikuspuntuak alderatzea eta aurkaratzea ahalbidetzen duen askatasun-esparruaren aniztasuna.

Komunikazio politikoek beti dutenez pertsuasio-helbururen bat, logikoa –eta ohikoa– da arduradun politikoen diskurtsoetan nork bere intereseko alderdia azpimarratzea, interesekoa ez dena gutxietsita. Horrela, ordea, ez da egiaren printzipio etikoa urratzen. Batzuek eta besteek mahai gainean jarritako datuak objektiboki faltsuak ez diren edo herritarrei iruzur egiteko asmo agerikoa ez duten bitartean, errealtate sozial edo ekonomiko beraren gaineko interpretazio edo «egia» politiko desberdinak egotea ez da etikoki negatiboa, eztabaida anitz eta demokratikorako ezinbesteko baldintza baizik. Erregimen autoritarioetan, aitzitik, «egia» ofizial bakarra eta gainerakoak espresuki debekatuta egonik, egia hori interesen arabera egokitzea etikoki gaitzesgarria den manipulazioa da. Ez da hori, zorionez, gauden egoera.

14.- Erabakia eragin duen salaketak «arduradun politiko» batzuek EPKILen aplikazio-esparru materialaren gaineko ikuspegia defendatu izanari egiten dio aipamena. Batetik, ez du deus ikustekorik 11. puntuan aipatutako kontrabaliokin, eta, bestetik, EPBk espresuki «defendagarri» iritzi dio defentsa horri ikuspuntu juridikotik, Zuzenbidean oinarritutako ebazpenak emateko Batzordeak dituen mugak kontuan hartuta. Horrenbestez, nekez ebatzi daiteke zuzentasunaren printzipioa ez dela bete kargu publikodunen jardunean, arerio politikoari irainik egin gabe, eztabaida publikoan parte hartzera mugatu baitira, beren ikuspuntua defendatuz eta diskurtsoa eratzeko eta sinesgarri izateko libreki hautatutako argudioak eta baliabide dialektikoak erabilia.

Hori guztia aintzat hartuta, hauxe da EPBk hartutako

ERABAKIA:

1.- Erabakia eragin duen auziari buruzko Eusko Legebiltzarraren ebazpenak, EPB honek azter dezan aurkeztu denak, publizitate instituzionalaren esparruan baliabide publikoak –modu ustez irregularrean– erabili direnaren gaineko hainbat baieztapen ditu. Horietan, frogatutzat ematen da nahitakotasuna. Alabaina, hori zehatz-mehatz egiaztatzeko, kontraesan-probak egin beharko liriateke auzibidean. Egindako baieztapenetako batean ere ez zaio espresuki eskatzen EPBri aipatutako nahitakotasunari buruzko ebazpena ematea. Dena dela, aipatzeko modukoa da Batzorde honek ezin duela inola ere froga-prozesua abiarazi, bakarrik egoitza judizialean gauzatu daitekeelako behar besteko bermez.

2.- Erabakia eragin duen salaketak «arduradun politiko» batzuek EPKILen aplikazio-esparru materialaren gaineko ikuspegia defendatu izanari egiten dio aipamena. Batetik, ez du deus ikustekorik 11. puntuan aipatutako kontrabaliokekin, eta, bestetik, EPBk espresuki «defendagarri» iritzi dio defentsa horri ikuspuntu juridikotik 8/2014 Erabakian, (www.euskadi.net gunean dago argitaratuta, Herri Administrazio eta Justizia Saila, Etika Publikorako Batzordea), eta ez du hauteman zuzentasun-printzipioaren urraketarik kargu publikodunen jardunean, arerio politikoari irainik egin gabe, eztabaida publikoan parte hartzera mugatu baitira, beren ikuspuntua defendatuz eta diskurtsoa eratzeko eta sinesgarri izateko libreaki hautatutako argudioak eta baliabide dialektikoak erabilia.



Arantza Tapia Otaegi
Etika Publikorako Batzordeko presidentea

Vitoria-Gasteiz, 2014ko irailak 19