

Az összeférhetetlenség szabályozása a visegrádi országokban és Észtországban

Fő megállapítások

- Az összeférhetetlenség fogalmának a vizsgált államokban nincs egységes definíciója, az egyes országok eltérően közelítik meg a kérdéskört.
- Az összeférhetetlenség jogi szabályozása töredezett. Nem szokatlan, hogy az összeférhetetlenségnek – mint például Észtországban és Lengyelországban – nincs jogi definíciója vagy egységes törvényi alapja, ehelyett számos különböző törvény (Magyarországon közel harminc) foglalkozik az összeférhetetlenséghez szorosan kapcsolódó kérdésekkel. A különböző közfunkciókat általában külön-külön törvények szabályozzák, nem egyetlen átfogó törvény foglalja egybe.
- Mivel az összeférhetetlenség szabályozása nem egységes, rendszerint az összeférhetetlenségi ügyekkel sem egyetlen felügyeleti szerv foglalkozik. Az intézményi felügyelet a vizsgált országok többségében sajnálatosan gyenge. Általában nem folytatnak belső vizsgálatokat, az ellenőrző mechanizmusok nem hatékonyak, a kötelező vagyonynyilatkozatokat pedig gyakran nem hozzák megfelelően nyilvánosságra.
- A vizsgált államokban léteznek szankciók, de központi felügyeleti szerv hiányában az ellenőrzés nem hatékony. A szankciók, ha egyáltalán alkalmazzák őket, nagyon enyhék, és nem jelentenek valódi fenyegetést arra az esetre, ha valamely közhivatalt viselő személy nem tartja be az összeférhetetlenségi előírásokat.
- Az összeférhetetlenséggel kapcsolatban a közhivatalt viselőknek szóló tanácsadásra és képzésre irányuló törekvések – eltekintve a tisztviselőknek érdemi támogatást nyújtó észt Közhivatalnokok Etikai Tanácsától – valójában igen csekélyek. Észtországban emellett két internetes oldalt is szentelnek az összeférhetetlenséggel kapcsolatos kérdéskörök és jogszabályok oktatásának. Más országokban viszont sem a közhivatalt viselők, sem a közvélemény képzése érdekében nem tesznek rendszeres erőfeszítéseket.
- Az átláthatóság és a társadalmi ellenőrzés ugyancsak fontos kérdések. Észtországban most fogadnak el egy új transzparens rendszert, amely az online vagyonynyilatkozatok nyilvánosságát biztosítja, más országokban azonban a helyzet nem kedvező. Csehországban nincs központi nyilvántartás és a lényeges információk nyilvánosságra hozatala szükségtelenül bonyolult. A közzétett információk, mint Lengyelországban és Szlovákiában, sokszor elégtelenek. Médiumok és civil szervezetek közvetlen szerepvállalása ellenére Magyarországon is csak nagyon kevés közhivatalt betöltő személy kötelességszegése esetén indult eljárás.

Az összeférhetetlenség jogi háttere

Mit értünk összeférhetetlenség alatt? Létezik a vizsgált államokban egységesen elfogadott definíció? Az egyes államokról szóló elemzések azt mutatják, hogy az összeférhetetlenségről nem alakult ki egységes nézet. A problémát különböző módokon közelítik meg, és különböző álláspontok fakadnak a vizsgált államok eltérő morális sztenderdjeiből. Különbségekkel Európa-szerte találkozhatunk, ahol az államok nagy többsége saját definícióval, jogi szabályozással és szankciórendszerrel rendelkezik. Ugyanakkor nemzetközi szervezetek általános ajánlásokat és szabályokat is kidolgoztak. Az OECD például három szintet határoz meg:

- Tényleges összeférhetetlenség: a közhivatalt betöltő személy aktuális feladatai és felelőssége közvetlen összeütközésben állnak személyes érdekeivel.
- Látszólagos összeférhetetlenség: a közhivatalt betöltő személy magánérdekei bár valójában nem, de látszólag megengedhetetlen módon befolyásolják közfeladatai ellátását.
- Lehetséges összeférhetetlenség: a közhivatalt betöltő személy magánérdekei befolyást jelenthetnek, ha feladatai a kérdéses érdekeit érintenék.

Összeférhetetlenség tehát akkor merül fel, amikor a közhivatalt betöltő személy magánérdekei szerint cselekszik, bár elsősorban a közérdeket kellene védenie. Mivel a köz- és magánszektor közötti kapcsolat rendszeres, ugyanígy összeférhetetlenség is rendszeresen felmerülhet és fel is merül. Ezért nélkülözhetetlen a közhivatalnokok és intézkedéseik pártatlanságát garantáló jogi szabályozás. A hatékonyan érvényesített szabályozás elejét veheti az elfogult intézkedéseknek és döntéseknek, a nepotizmusnak és a visszaélésnek a hatalommal. Segíthet abban is, hogy megelőzzük a közpénzek és a bizalmas információk személyes előnyökre történő felhasználását.

Az elemzés e részének tárgya ebből következően az összeférhetetlenség különböző államokban alkalmazott definíciója, az összeférhetetlenségről szóló jogszabályok és az e jogszabályok által szabályozott közhivatalok.

Csehország • A cseh elemzés az összeférhetetlenséget az összeférhetetlenségi, illetve önkormányzati törvény definícióival határozza meg, amelyek ugyanakkor egymással nem teljesen egyeztethetők össze. Más jogszabályi rendelkezések általában pártatlanságot és részrehajlást említenek, amely fogalmak az összeférhetetlenség problémájával szoros kapcsolatban állnak. A cseh elemzés ezért az összeférhetetlenséget úgy írja le, mint „*a döntéshozatal pártatlanságát fenyegető kockázatot*”.

A cseh 159/2006. számú összeférhetetlenségi törvény hatálya több közhivatalra is kiterjed, így például parlamenti képviselőknek, szenátoroknak, kormánytagoknak, polgármestereknek és alpolgármestereknek, megyei közigazgatási alkalmazottaknak, állami szervek vezetőinek, törvénnyel létrehozott jogi személyek hatósági és ellenőrző szervei tagjainak stb. összeférhetetlenségére. Külön előírások vonatkoznak a bírókra, az ügyészekre, az önkormányzati képviselőkre és az állami alkalmazottakra.

Az említett közhivatalnokok és választott képviselők jogállását nem egyetlen törvény szabályozza, hanem számos törvény különböző személyi körökre állapít meg részleges rendelkezéseket. A jogi szabályozás tehát töredezett, és bár a különböző törvények egyértelműen arra törekednek, hogy egyes személyi körök tekintetében meghatározzák az összeférhetetlenséget, a cseh jogrendszerben az összeférhetetlenségnek nincs definíciója. Valamennyi közhivatalt betöltő személy köteles előítéletektől mentesen eljárni és döntést hozni, továbbá védeni és előmozdítani a közérdeket, a különböző közhivatalnokok sajátos feladatai térnek el egymástól. Mégsem szokatlan, hogy a közhivatalt viselők összeférhetetlenség kapcsolatos feladatairól nem egyazon törvény rendelkezik.

Létezik néhány általánosan elfogadott rendelkezés, mint például a személyes érdekeltségek közzététele (elmozdítás elfogultság miatt), bizonyos közfunkciók együttes viselésének kizárása (parlamenti képviselő nem lehet a szenátus tagja, bíró stb.), illetve – tudományos, irodalmi, oktatási stb. tevékenységen kívül – más kereső tevékenység tilalma. A cseh jog bizonyos korlátozásokat a közfunkciókból távozók számára is előír. Ugyanakkor csak kevesen, különösen a választott képviselők (parlamenti képviselők, főállású megyei és helyi politikusok) kötelesek vagyonnyilatkozatot tenni. Az ellenőrző mechanizmusok és az alkalmazható szankciók sajnálatosan igen korlátozottak. Az egyetlen személyi kör, amelyre sajátos törvényi szabályozás viszonylag alapos eljárást ír elő, a bírák és ügyészek köre.

Nyilvánvaló a központi államigazgatásban dolgozó köztisztviselőkkel, különösen a végrehajtó és pénzügyi hatáskörökkel bíró közszolgákkal szembeni alapos eljárások hiánya. Az összeférhetetlenségi törvény csak a felsővezetőkre terjed ki. Az államigazgatásban dolgozó köztisztviselőkre alkalmazandó új közszolgálati törvényt a közelmúltban fogadták el. Az összeférhetetlenség kezelésének hiányát 2014 májusában az Európai Bizottság is szóvá tette, mindazonáltal a tervezeten nem változtattak. A köztisztviselők feladataikat kötelesek pártatlanul ellátni, elkerülni az összeférhetetlen helyzeteket, nem fogadhatnak el ajándékot, továbbá be kell tartaniuk a közszolgálati etikai szabályokat. E szabályok megsértése fegyelmi eljárást von maga után. Mivel a szabályozás

hatálybalépésének időpontja 2015 januárja, alkalmazásáról adatok még nem állnak rendelkezésre.

Magyarország • Összeférhetetlenség alatt Magyarországon elsősorban bizonyos tisztségek együttes viselésének tilalmát értik. Ez hivatott biztosítani, hogy a közhivatalt viselő személy *„függetlenül, jogszerűtlen vagy egyébként megengedhetetlen politikai, gazdasági vagy más befolyástól mentesen járjon el. A hivatali összeférhetetlenség a hatáskörök koncentrációjának kizárásával a hatalommegosztást is szolgálja. Továbbá biztosítja a közhivatalt viselő személy jövedelmi és vagyoni helyzetének átláthatóságát.”*

A magyar elemzés szerint a különböző közhivatalokat viselő személyek összeférhetetlenségével kapcsolatos rendelkezések több mint harminc törvényben található. Nincs olyan átfogó törvény, amely az összeférhetetlenség általános jelentését meghatározná, ehelyett – hasonlóan a cseh jogrendszerhez – speciális törvények szólnak az egyes tisztségekről. E törvények különböző mértékben bontják ki az összeférhetetlenség szabályait, emellett az egyes jogszabályok egyes esetekben nem hivatkoznak egymásra. Az összetettség ellenére rendszerint elegendő az éppen betöltött és a betölteni szándékozott pozícióról szóló törvények figyelembe vétele. Az elemzés szerint a közhivatalt betöltő személyek több csoportra oszthatók, így megkülönböztethetők az alkotmányos tisztségviselők, a kormányzati szervek vezetői, a közszolgák (bírók, ügyészek, rendészeti dolgozók, a fegyveres erők tagjai stb.), az önkormányzati képviselők, a polgármesterek stb.

Az egyes törvények az összeférhetetlenség különböző típusait szabályozzák: különböző közhivatalok együttes viselésének tilalmát, a tisztséggel való visszaélést jogosulatlan előny szerzése érdekében, gazdasági tisztségek viselésének kizárását, részvényekkel vagy más tulajdoni részesedéssel rendelkezés korlátozását, kötelezettséget ezek bevallására, méltatlansági és számos más összeférhetetlenségi formát.

A törvények az összeférhetetlenséget eltérő mélységben szabályozzák, bizonyos közhivatalok így másoknál részletesebben szabályozottak. Ez olyan összetett rendszert eredményez, amelyet nehéz helyesen értékelni. A magyar elemzés számos példát hoz arra, milyen kérdéseket vethet fel az összeférhetetlenség meghatározásának és szabályozásának bonyolultsága és homályossága.

Így például amennyiben a törvény kimerítően felsorolja az összeférhetetlen pozíciókat, az egyúttal azt is jelenti, hogy a felsorolásban nem említett tisztségek az adott közhivatallal összeegyeztethetők, ami pedig ahhoz vezethet, hogy valaki különböző hatalmi ágakhoz tartozó pozíciókat is betölthet. A parlamenti képviselőkéről szóló összeférhetetlenségi szabályok 2014 májusi módosítása

általános összeférhetetlenséget állapít meg minden más állami és önkormányzati tisztséggel. Kivételként ugyanakkor a törvény lehetővé teszi, hogy a képviselő miniszteri tisztséget lásson el, így ugyanazon a személy egyszerre vehet részt a törvényelőkészítésben, a törvényhozásban és a végrehajtásban. Az elemzés szerint a 2010-14-es kormányzati ciklusban az összeférhetetlenségi szabályok lazítása volt megfigyelhető.

Lengyelország • A lengyel szabályozás semmilyen módon nem utal az összeférhetetlenség fogalmára, a jogrendszerben nem találhatjuk meg a definícióját sem. Egyes – szétszórt és ellentmondásos – előírások rendelkeznek a jelenség különféle megnyilvánulásairól. E szabályok között találunk hivatali, illetve pénzügyi összeférhetlenségi szabályokat és vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget.

A hivatali összeférhetetlenségről az alkotmány és egyes közhivatalokról szóló törvények rendelkeznek. A képviselőkről és szenátorokról például a feladataik gyakorlásáról szóló törvény és a választási kódex szól. A törvényalkotási eljárást a Szejm etikai kódexe is szabályozza, a szenátusnak ugyanakkor nincs ilyen szabályzata. „Forgóajtó-effektus” típusú ügyek nincsenek.

Az úgynevezett antikorrupciós törvény általános összeférhetlenségi szabályokat állapít meg államigazgatási vezetői és más magas rangú tisztségek tekintetében. E törvény rendelkezései alkalmazandók az alkotmányos tisztségviselőkre, így az államfőre, a miniszterelnökre, az alsó és a felső ház elnökére, főbb kormányzati szervek vezetőire, valamint az állami és helyi önkormányzati intézmények vezető tisztségviselőire (miniszterek, hivatalvezetők, polgármesterek, állami vállalatok vezető szervének tagjai stb.).

Az antikorrupciós törvény szabályozza továbbá a helyi önkormányzati hatóságok vezetőinek és a helyi tanácsok tagjainak jogállását. Ezekre a tisztségekre külön rendelkezések vonatkoznak, amelyek például szigorúbb vagyonynyilatkozat-tételt írnak elő. Végül, a lengyel bíróságok működéséről szóló törvények rendelkeznek a bírókról és az ügyészekről.

A különféle tisztségspecifikus szabályok ellenére a lengyel elemzés szkeptikus a rendelkezések kikényszeríthetősége tekintetében.

Szlovákia • Szlovákiában az összeférhetetlenségről szóló alapvető rendelkezések – más országokhoz hasonlóan – az alkotmányban kerültek lefektetésre. Emellett a 357/2004. számú alkotmányerejű törvény további szabályokat állapít meg. Ez a következőképpen határozza meg az összeférhetetlenséget: *„e törvény alkalmazásában összeférhetetlen az olyan helyzet, amelyben a közhivatalt viselő személy hivatala gyakorlása során előnyben*

részesíti személyes érdekeit a közérdekkel szemben.” A törvény a közhivatalok széles körét (képviselők, miniszterek, alkotmánybírák, ombudsman, polgármesterek stb.) szabályozza, kötelezettségeket (vagyonyilatkozat-tétel, pártatlanság stb.), korlátozásokat (hivatali és pénzügyi összeférhetetlenség, a tisztségből való távozás utáni korlátozások – „forgóajtó-effektus”) és szankciókat ír elő.

Annak ellenére, hogy az alkotmányerejű törvény széleskörű hatálya Szlovákiában az összeférhetetlenség valamennyi kérdéskörét lefedi, az összeférhetetlenségi szabályokat az egyes személyi körök tekintetében további törvények hajtják végre. E törvények szabályai töredezetek, nem összetettek, a szabályokat a szükséges értelmezés és végrehajtási rendelkezések nélkül deklarálják. Ez negatívan hat az egyes törvényekben található összeférhetetlenségi szabályok hatékonyságára.

Észtország • Lengyelországhoz hasonlóan az észt jogrendszer sem tartalmazza az összeférhetetlenség jogi definícióját, különböző jogszabályi rendelkezések az összeférhetetlenség különböző megnyilvánulásaira vonatkoznak. Az antikorrupciós törvény a választott, politikai kinevezett és más magas rangú tisztségviselőkkel kapcsolatban szabályozza az összeférhetetlenség eseteit. A köztisztviselőkre és a helyi önkormányzati tisztviselőkre sajátos előírások vonatkoznak. Az e törvényekben szabályozott összeférhetetlenségi formák nagyban hasonlítanak más itt elemzett országokéhoz, felölelik a hivatali összeférhetetlenséget, a vagyonyilatkozatot, a pénzügyi összeférhetetlenséget, korlátozásokat a kormányzati vagyon, a bizalmas információk használatával, a saját érdekű ügyletkötéssel kapcsolatban és más tipikus összeférhetetlenségi eseteket.

Intézményi felügyelet

A vizsgált országokban az összeférhetetlenségről szóló alapvető jogi rendelkezések azt mutatják, hogy általában nem létezik az összeférhetetlenség átfogó meghatározása, ha pedig mégis, az összeférhetetlenségi szabályok érvényesítése elaprózódik különféle törvények és intézmények között. Az intézményi felügyelet az elemzett országokban sajnos általánosan gyenge. Nem folytatnak belső vizsgálatokat, a vagyonyilatkozatokat gyakran nem megfelelően teszik meg, az ellenőrző mechanizmusok pedig sokszor nem hatékonyak.

Csehország • A Cseh Köztársaságban nincs egyetlen intézmény sem, amely ellenőrzést gyakorolna az összeférhetetlenségek felett, bár több ezer nyilvántartó szerv működik. Ezek feladata, hogy megőrizzék a közhivatali viselők nyilatkozatait, ellenőrizzék a teljességüket, biztosítsák a hozzáférhetőségüket, és

törvénysértés gyanúja esetén eljárjanak. Léteznek a parlamenti és a főfoglalkozású helyi képviselőkre vonatkozó szabályozó mechanizmusok, de nincs intézményrendszer a részmunkaidős helyi képviselők összeférhetetlenségének ellenőrzésére.

A cseh elemzés igen kritikus a jelenlegi helyzettel kapcsolatban és különösen aggódik a nyilvántartó szervek, egyébként feladatkörükbe tartozó, saját kezdeményezésű vizsgálatainak teljes hiánya miatt. Az Oživení több száz vagyonyilatkozat elemzése alapján arra jutott, hogy az összeférhetetlenségi törvény intézményi ellenőrzése teljesen megbukott, lényegében nem létezik.

Mindemellett a közhivatalt betöltő személynek hivatalba lépésekor nem kell vagyonyilatkozatot benyújtania. Ezért a hivatali idő alatt felhalmozott vagyont nem lehet összevetni a hivatalnok jövedelmére vonatkozó nyilvánosan elérhető információkkal. A cseh elemzés szerint az intézményi felügyelet a bírákat és ügyészeket illetően bár nem tökéletes, de kielégítő.

Magyarország • Magyarországon az intézményi felügyeletet általában az összeférhetetlenség gyanújába került személyt megválasztó, illetve kinevező testület vagy személy gyakorolja. Összeférhetetlen helyzet esetén a közhivatalt betöltő személynek le kell mondania posztjáról, ellenkező esetben a megfelelő szervnél bárki tehet az összeférhetetlenségre vonatkozó bejelentést. Ugyancsak bárki kezdeményezhet vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást.

Az elemzés szerint magas rangú közhivatalt betöltőkkel szemben, beleértve az országgyűlési képviselőket is, elvétve indul, ha egyáltalán, összeférhetlenségi eljárás. Egyes vagyonyilatkozatokkal kapcsolatban médiumok és közhivatalt viselők felvetnek kérdéseket, azonban hivatalos eljárás a megkérdőjelezett nyilatkozatokkal kapcsolatban ezidáig nem indult.

Lengyelország • A lengyel intézményi felügyelet megoszlik a megfelelő intézmények és törvények között. A parlamentnek nincs az összeférhetetlen helyzetek ellenőrzéséért és megoldásáért felelős elkülönült szerve. Néhány ellenőrző mechanizmus, mint a Szejm képviselői etikai bizottsága, az adóhivatal és a központi antikorrupciós iroda, ellenőrzi a vagyonyilatkozatokat. A nyilatkozatok elérhetők az interneten, azonban gyakran nem megfelelően töltik ki őket, és nem számítógéppel olvasható formátumban hozzák nyilvánosságra.

A képviselők kötelesek közzétenni információt minden jövedelmükről, adományról és ajándékról az érdekeltségekről szóló nyilvántartásban. Mivel azonban e kötelezettség elmulasztásának nincs jogkövetkezménye, a nyilvántartás nem járul hozzá az összeférhetetlenséggel kapcsolatos transzparenciához.

Az etikai kódex által a törvényalkotási eljárás tekintetében előírt összeférhetlenségi szttenderdek nem kielégítők. A képviselők etikai bizottsága még egyetlen határozatot sem hozott a pártatlanság vagy az átláthatóság elveinek megsértésével kapcsolatban. Végül az antikorrupciós törvény ugyancsak sikertelen a közhivatal viselő személyek és a helyi önkormányzati képviselők feletti hatékony felügyelet biztosításában. A központi antikorrupciós iroda a törvény alapján több száz ellenőrzést végzett, de ezek eredményéről nem áll rendelkezésre információ.

Szlovákia • Szlovákiában külön-külön intézményi felügyeleti mechanizmusok vonatkoznak az országos politikára, a helyi politikára, illetve a közigazgatásra. Az egyes közhivatalokhoz az annak megfelelő szerv és szabályozás kapcsolódik. Ehhez hasonlóan a bírák és a köztisztviselők is a rájuk vonatkozó jogszabályok előírásait kötelesek betartani.

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának bizottsága a parlamenti képviselők felügyeleti szerve. A bizottság hatásköre azonban korlátozott, mivel közvetlen politikai befolyás alatt áll. Lehetőségei nem kielégítőek és a bizottság mindeztáig nem ért el jelentős eredményeket. Továbbá a vagyonyilatkozatok felett nem érvényesül külső ellenőrzés, a nyilatkozatok nem eléggé világosak és pontosak. Az ellenőrzés így eléggé korlátozott.

Észtország • Észtországban az összeférhetlenségi szabályok betartását speciális bizottságok, helyi önkormányzati bizottságok, miniszterek és közjogi jogi személyek tanácsai ellenőrzik. Az ellenőrző szervek jogosultak magyarázatot kérni, ha a közhivatal viselő személy elmulasztja a vagyonyilatkozat-tételt. Továbbá vizsgálatot folytathatnak és ezekről jelentést tesznek az ügyészségnek, illetve a rendőrségnek. Az észt elemzés sajnos nem említ példákat, amelyek szemléltetnék a 2013-ban kialakított felügyeleti mechanizmusok hatékonyságát. A Közhivatalnokok Etikai Tanácsához számos panasz érkezett, amelyek egy részét a megfelelő intézményekhez továbbították, másokat megválasztak vagy a tanács hivatalos döntését igényelték. Az antikorrupciós törvény betartása, az elemzés szerint, önszabályozás függvénye, amennyiben a közhivatal betöltők felelőssége, hogy bejelentsék az esetlegesen korrupt jövedelmet. A rendszer tehát a tisztviselők tisztességére és erkölcsösségére épül. Adatok erről sem érhetők el.

Szankciók

Csehország • A cseh összeférhetlenségi törvény csak a nyilatkozattételi kötelezettség megszegését bünteti, különösen ha azok hiányosak, pontatlanok vagy hamisak. Ugyancsak korlátozott a jogkövetkezménye annak, ha a

közhivatali viselő személy nem tárja fel személyes érdekeltségeit. Az összeférhetlenségi eseteknek nincs nyilvántartása, és mivel minden nyilvántartó szerv alkalmazhat szankciókat, ezek számát nehéz megállapítani. Mindazonáltal, az elérhető adatok alapján mindössze 26 esetben alkalmaztak büntetést, hat ügy végződött megrovással és tizennyolc jelentéktelen pénzbüntetéssel. A cseh elemzés hangsúlyozza, hogy az elmaradt szankciók számának megállapítása és a komoly jogkövetkezmények hiánya külön vizsgálatot érdemelne. A megfelelő törvények rendelkeznek a bírókra, az alkotmánybírókra és az ügyészekre vonatkozó jogkövetkezményekről. Mivel azonban nagyon kevés eset alapul a bírák vagy ügyészek pártatlanságának fenyegetettségén, nehéz megalapozott állításokat tenni.

Magyarország • A magyar elemzés szerint a közhivatali viselő személy hivatalának elvesztésével jár az inkompatibilitási előírások megsértése. Általában a vizsgálat alá vont személy nem gyakorolhatja hivatalát és nem vehet részt az adott testület döntéshozatali eljárásában. Szintén nem tarthat igényt díjazásra és más juttatásokra mindaddig, amíg kötelezettségét nem teljesíti.

Lengyelország • A jogkövetkezmények Lengyelországban bizonyos hasonlóságot mutatnak a cseh szabályozással. Keveset vezettek be és szilárd jogalapjuk van, de csak ritkán alkalmazzák őket. A vagyonyilatkozat-tétellel és a pénzügyi összeférhetlenséggel kapcsolatos jogkövetkezményeket a legutóbbi kormányzati ciklusban nem alkalmazták. 2010-ben mindössze két esetben döntöttek az antikorrupciós törvény alapján közhivatali viselőkkel kapcsolatban.

Szlovákia • A szlovák szankciórendszer szigorú büntetéseket ír elő arra az esetre, ha a közhivatali viselő személy megsérti kötelezettségeit, a pártatlanság követelményét, a megbízatás lejárt utáni korlátozásokat, hiányos vagy hibás adatokat közöl vagyonyilatkozatában stb. A hosszadalmas és bonyolult eljárás azonban korlátozza a szankciók hatékonyságát. A politikai hatalom még mindig befolyással bír az eljárásokra. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának összeférhetlenségi bizottsága, amely a képviselők összeférhetlenségét ellenőrzi, képviselők közül áll, akik mivel magukat ellenőrzik, a nem agresszív ellenőrzési gyakorlat támogatásában érdekeltek. A kiszabott büntetések többségét a nyilatkozattétel késedelmes benyújtása miatt alkalmazzák. Bár az elemzés számos olyan ügyről tesz említést, ahol közhivatali viselőket összeférhetlenség miatt egy éves fizetésüknek megfelelő pénzbüntetéssel sújtottak. A köztisztviselőket és a helyi önkormányzati képviselőket illető szankciókat igen ritkán alkalmazzák. Míg 133 polgármester sértette meg az összeférhetlenségi szabályokat, csak négyüket büntette meg az adott önkormányzati testület.

Észtország • Az észt jogszabályok összetett szankciórendszert határoznak meg az egyes közhivatali viselőkről szóló törvényekben. A büntetés általában pénzbeli, ritkábban szabadságvesztés (csak ismételt sikkasztás esetén stb.). Az elemzés szerint több esetben a pénzbüntetés a tisztviselő felelősségéhez mérten nem kellően magas.

Tanácsadás

Csehország • A Cseh Köztársaságban nem működik az összeférhetlenségről és a kapcsolódó jogi szabályozásról konzultációs lehetőséget biztosító intézmény. Nincs kötelező oktatás a témában vagy rendszeres oktatást nyújtó intézmény. Nem létezik módszertani iránymutatás és hivatalos konzultációs testület sem. A közhivatali viselő személyek ezért egymástól vagy más forrásokból kényszerülnek információt szerezni, ami nem feltétlenül vezet helyes ismeretekhez. Az összeférhetlenségi törvény nem ír elő tanácsadási kötelezettséget egyetlen nyilvántartó szerv és a legfelső közigazgatási bíróság számára sem. Kétséges, hogy a tisztviselők egyáltalán igényelnek-e az összeférhetlenséggel kapcsolatos oktatást. A belügyminisztérium képzési szerve kínál egy kurzust, az eziránti érdeklődés láthatóan nem magas. Vannak etikai kódexek, de ezek elsősorban köztisztviselőkre vonatkoznak és kevésbé választott képviselőkre.

Magyarország • A magyar helyzet közel sem ideális. A belügyminisztérium által a helyi önkormányzati képviselőknek és polgármestereknek, köztük nemzetiségi önkormányzati képviselőknek és elnököknek nyújtott iránymutatás mellett más szervezet nem ad ki hasonlót.

Lengyelország • Lengyelországban folytatnak az összeférhetlenséggel kapcsolatos oktatási tevékenységet. A központi antikorrupciós iroda elsősorban helyi önkormányzati testületeknek tart képzéseket. A nemzeti közigazgatási iskola ugyancsak biztosít képzéseket. Azonban nincs olyan jól kialakított rendszer, amely rendszeres oktatást és iránymutatást nyújtana az összeférhetlenséggel kapcsolatos témákban. A szakosodott egységek vagy tisztviselők még mindig ritkák. 2006-ban kísérleti program folyt, aminek azonban nem volt számottevő utánkövetése.

Szlovákia • A szlovák elemzés az új képviselőknek a megbízatásuk kezdetén tartott bevezető tréningről tesz említést. Ez a tréning a nyilatkozattételi kötelezettségek betartására fekteti a hangsúlyt. Más támogatást vagy iránymutatást nem nyújtanak.

Észtország • A tanácsadási és oktatási támogatás Észtországban sokkal fejlettebb, mint a másik négy országban. Az új 2013-as közszolgálati törvény

létrehozta a Közhivatalnokok Etikai Tanácsát, amelynek egyik elsőszámú feladata, hogy tanácsot adjon a tisztviselőknek, akik bizonytalanok a munkahelyi etikával kapcsolatban, vagy tanácsra van szükségük erkölcsileg megalapozott döntés meghozatalához. A tanács értelmezi a tisztviselők etikai kódexét, véleményt ad a tisztviselő intézkedéseinek megfelelőségéről, valamint részt vesz az összeférhetlenséget érintő jogalkotási tervezetek kidolgozásában és a közhivatalt viselők etikai szabályai stratégiai fejlesztési irányainak meghatározásában. A tanácsnak jelentős hatalma van, amely alapján szakértőket vonhat be és információkat gyűjthet ügyek rendezése érdekében, továbbá munkacsoportokat alakíthat ki.

Az igazságügy-minisztérium önálló honlapot üzemeltet, amely további részletes leírásokat nyújt az összeférhetlenséggel kapcsolatos leggyakoribb kérdésekről. A pénzügyminisztérium hasonló honlapot működtet. Észtországban a pénzügyminisztérium felelős az etikai irányítás koordinációjáért. A minisztérium etikai képzéseket tart közhivatalt viselők számára, amelyek az összeférhetlenséggel kapcsolatos témakörökre is kiterjednek. Az észti Transparency International ugyancsak írt iránymutatásokat. A nyilvánvalóan jobb észti helyzet ellenére az elemzés javasol bizonyos fejlesztéseket, mint például a felelősségi körök világosabb megosztása a különböző érintett intézmények között.

Átláthatóság és társadalmi részvétel

Csehország • A működőképes társadalmi ellenőrzés alapfeltétele, hogy a közhivatalt viselők személyes érdekeltségeiről szóló információk elérhetőek legyenek. A cseh helyzet azonban kedvezőtlen. A cseh elemzésben felvázolt gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a nyilvántartó szervek nem képesek gyors és hatékony hozzáférést biztosítani az igényelt információkhoz. A szervek gyakran vonakodva szolgáltatnak nehezen értékelhető információt. Továbbá a vagyonyilatkozatokhoz való hozzáférés szükségtelenül bonyolult és korlátozza a társadalmi ellenőrzés lehetőségeit. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos információkat rendszerint számítógéppel nem olvasható formátumban hozzák nyilvánosságra és általában az egyes nyilvántartások kevésbé felhasználóbarátok. Mindez azzal együtt, hogy nincs minden nyilvánosságra hozott információt összegyűjtő központi nyilvántartás, bonyolult és átláthatatlan környezetet eredményez.

Magyarország • A magyar elemzés szerint a társadalmi ellenőrzés elégtelen. Bárki tehet összeférhetlenségről bejelentést az Országgyűlésnek, de az összeférhetlenség megállapítását egy képviselőnek kell kezdeményeznie. Az összeférhetlenségről egyébként egy állandó bizottság véleményének kikérése után a parlament kétharmados többséggel dönt. Más szervek az

összeférhetetlenséget a rájuk vonatkozó eljárási szabályok szerint bírálják el. Hasonló szabályok vonatkoznak a vagyonyilatkozat-tételre. Ahogyan korábban említettük, a magas rangú tisztségeket betöltők összeférhetlensége feletti társadalmi ellenőrzés gyenge. Az elemzés nem említi a médiumok észrevételei mellett más társadalmi szerepvállalást, amelyek kérdéseket vetnek fel a nyilvánosan elérhető vagyonyilatkozatokkal kapcsolatban. Az elmúlt években a sajtóban egy tucat ügy jelent meg, de hivatalos eljárást nem indítottak. Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy a társadalmi részvétel és az átláthatóság nem ideális.

Lengyelország • Lengyelországban a képviselők vagyonyilatkozatait a Szejm és a Szenátus internetes oldalán elektronikus formában hozzáférhetővé kell tenni. Elég könnyen elérhetők, de nehezen olvashatók, mert rendszerint kézzel kitöltött dokumentumok szkennelt másolatai. Van egy központi összeférhetlenségi nyilvántartás, amely információkat gyűjt a képviselők, szenátorok, miniszterek, helyi önkormányzatok vezetői és tisztviselői által kapott jövedelmekről és ajándékokról. A nyilvántartás az állami választási bizottság honlapján könnyen elérhető a nyilvánosság számára. Ez az intézkedés azonban nem járult hozzá az átláthatóság javulásához, mivel nincs szankciója annak, ha az adatokat nem hozzák nyilvánosságra. Nem szokatlanok az adatok között az üres dokumentumok.

Szlovákia • A szlovák elemzés hasonló következtetésekre jut. Bár a vagyonyilatkozatokat online nyilvánosságra hozzák, ennek valódi értéke a társadalmi kontroll és az átláthatóság szempontjából korlátozott. A szolgáltatott információ gyakran elégtelen ahhoz, hogy értékeljék a közhivatalt betöltő személy mandátuma alatti vagyongyarapódását. A nyilatkozatoknak a jobb átláthatóság érdekében részletesebbeknek kellene lenniük. Továbbá, míg a polgárok jogosultak arra, hogy összeférhetlenségi eljárást és az összeférhetlenségi bizottság ülést indítványozzák, az eljárások legtöbbször úgy szűntet meg, hogy az összeférhetlenséget megfelelően kivizsgálták vagy szankcionálták volna.

Észtország • Jelenleg Észtország átmeneti időszakban van, mivel most lép hatályba az új szabályozás. 2014-től a közhivatalt viselőknek lehetőségük lesz arra, hogy a vagyonyilatkozatot egy új online nyilvántartásban tegyék meg. Ezen a módon a vagyonyilatkozatra kötelezett tisztségviselők ezt együtt tehetik meg az adóbevallásuk benyújtásával. A rendszer azonban nem teljesen működőképes, javításokra van szüksége, a korábbi papíralapú nyilvánosságra hozatalt valószínűleg továbbra is alkalmazni fogják. Fontos megemlíteni, hogy nem az összes vagyonyilatkozat lesz nyilvános. Az antikorrupciós törvény hatályos rendelkezései szerint csak a helyi önkormányzatok tanácsainak elnökei, a polgármesterek, a tanács tagjai, a községi önkormányzatok végrehajtó szervének tagjai és titkárai kötelesek vagyonyilatkozatot tenni. Más közhivatalt

viselőik csak belső vagyonyilatkozatot tesznek. A rendszer így a kölcsönös bizalmon és a közös morális értékeken alapul.