

Ajánlások a korrupció megfékezésére

Hatékony korrupcióellenes keretrendszer fejlesztése
Magyarországon

2015

Tartalomjegyzék

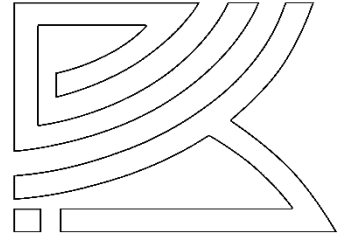
Bevezetés.....	3
Információszabadság.....	4
I. A jogi és intézményi helyzet.....	5
II. Ajánlások az információszabadsághoz	12
Politikai pártok finanszírozása	13
I. Alapelvek.....	14
II. A Magyar szabályozás legfőbb gyenge pontjai.....	15
III. Ajánlások a pártfinanszírozáshoz.....	20
Összeférhetetlenség.....	25
Ajánlások	26
I. Kodifikáció	27
II. Hivatali összeférhetetlenség	29
III. Hivatali visszaéléssel szerzett jogtalan előnyök	28
IV. Vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség.....	30
V. Érdemtelenység	32
VI. Az összeférhetetlenség megállapítására vonatkozó eljárások	34

Bevezetés

Az alábbi ajánlásgyűjtemény az Európai Unió és a Visegrádi Alap közös finanszírozásában megvalósult projekt eredményeként jött létre. A Csehország, Szlovákia, Észtország, Lengyelország és Magyarország részvételével zajló kutatási együttműködés átfogó célja a korrupció megakadályozása érdekében létrejött intézményi keretek erősítése azért, hogy a korrupcióellenes szabályok hatékonyabban kikényszeríthetővé váljanak. Az Eötvös Károly Intézet kutatói a kétéves projektben 2013 májusa óta vesznek részt.

A projekt kutatásokból, összehasonlító elemzésekből, a jó gyakorlatokról szóló tanulmányokból, illetve az Európai Unió volt szocialista országainak sajátos helyzetére vonatkozó ajánlásokból tevődik össze. A kutatás célja az egyes országspecifikus ajánlások által felhalmozott tapasztalat és tudás áramlásának biztosítása a résztvevő európai uniós tagországok között.

A füzetben olvasható ajánlásokat több részletes kutatás alapozta meg, melyek az információszabadság (közérdekű bejelentők védelme, hozzáférés a közérdekű adatokhoz), a politikai pártok finanszírozása és az összeférhetetlenség területeire terjedtek ki, így az ajánlások is ehhez a tematikához igazodnak. Az egyes országokban folytatott kutatások eredményeit összehasonlító elemzés összegzi, mely egyben az ajánlások tartalmának megalapozásául is szolgált. Az ajánlások nagyban támaszkodnak a kutatás során összegyűjtött európai jó gyakorlatokra.



INFORMÁCIÓSZABADSÁG

I. A jogi és intézményi helyzet

A) Az 1989-2010 közötti jogvédelmi rendszer

A Jogállami Forradalomnak is nevezett magyarországi demokratikus átalakulás egyik sajátossága volt, hogy az információs jogok (információszabadság, adatvédelem) központi szerepet játszottak a rendszerváltás idején a jogrend demokratizálásában. A totalitárius rendszer információpolitikájának: átláthatatlan állam – átlátható polgár átalakítása az átlátható állam – átláthatatlan polgár eszménye alapján történt, amely átalakulást az Alkotmánybíróság kényszerítette ki az információs hatalom megosztásának alkotmányos programjával, az információszabadságról szóló határozataival valamint elsősorban a személyi szám döntésével (15/1991. (IV.13.) AB határozat, előzménye: Német Szövetségi Alkotmánybíróság az 1983. évi népszámlálási törvényről hozott 1983. december 15-i határozata, 15.12.1983 Case No.: 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83.).

Ennek eredményeképpen született meg az Európában is úttörőnek számító 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.), amely a két szabadságjogot, Európában elsőként és a világon is újdonságszámba menően egy törvényben, egymásra tekintettel szabályozta. Ugyanez a törvény hozta létre ombudsmantípusú intézményként, Európában ugyancsak elsőként, az Adatvédelmi Biztos Hivatalát, mindkét információs jog védnökeként. Az adatvédelmi biztos hivatalba lépésétől (1995) kettős karakterű intézmény volt, tekintettel arra, hogy az alapvető ombudsmani hatáskör esetében kibővült az információszabadság kikényszeríthetőségét szolgáló az államtitkok felülvizsgálatára, a titkok feloldására kapott hatósági jogkörökkel. A törvényben, sőt a jogrendszer egészében erős normatív védelemben részesült az információszabadság, amely kiegészült lényegi elemként egyrészt az adatvédelmi biztosi védelemmel és az érdekeltség nélküli perlési jogok biztosításával, valamint a rendesbíróságok hatásköri szabályai révén erős további intézményi védelemmel,

melyeknek alkotmányos ernyőt az Alkotmánybíróság alapjogi döntéseiben megjelenő ugyancsak kikényszeríthető jogelvek biztosítottak.

Az információszabadság biztosításának garanciája az indokolatlanul titkolt minősített adatok nyilvánosságának kikényszerítése. Az adatvédelmi biztos eljárása során, ha az adat minősítését indokolatlannak tartotta, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólíthatta fel. A felszólítás megalapozatlanságának megállapítása iránt a minősítő fordulhatott a bírósághoz (Avtv 26. § (4) bekezdése).

B) A jogvédelmi rendszer 2011 után

2011-ben a magyar parlament új Alaptörvényt és ehhez kapcsolódóan új információs jogi törvényt vezetett be. A közjogi változások alapvetően érintették nemcsak az információszabadság joga érvényesítésének feltételeit, hanem az alapjogvédelmi rendszert általában is.

1. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság felállítása

2011. évi CXII. törvény (Infotv.) új szervezeti modellt vezetett be: a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése az autonóm államigazgatási szervként meghatározott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság feladata lett. A két szabadságjog védelme így továbbra is egy kézben maradt.

1.1. Hatósági jogkörök

A hatóság – ellentétben az adatvédelmi biztossal, aki az Országgyűlésnek volt alárendelve és kizárólag neki tartozott felelősséggel – az államigazgatás szervezetrendszeréhez, a végrehajtó hatalom szervei közé tartozik. A szervezeti változtatás indokaként az Infotv. indokolása azt hozza fel, hogy az adatvédelmi biztosi intézmény „működése során bebizonyosodott, hogy az ombudsmani

hatáskör és eszköztár nem nyújt megfelelő mozgásteret és lehetőséget a jogsértések kivizsgálására és szankcionálására.”

A hatósági modell eltávolodik az alapjogvédelem eszméjétől. Hatalma egyrészt ugyan deklaráltan növekszik (pl. bírságot), de eszköztárából ugyanakkor hiányoznak korábban megvolt intézkedési lehetőségek. Az adatvédelmi biztossal összehasonlítva a Hatóság a kötelezés és bírságolás lehetőségének kiterjesztése mellett fontos jogosítványokat veszített el: nem kérheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, vagy az Alaptörvény értelmezését. Miután az Adatvédelmi Biztos Hivatala korábban is rendelkezett hatósági eszközökkel, ezek kiterjesztése elvileg sem járt kényszerítően együtt az országgyűlési alárendeltség, az ombudsman jelleg megszüntetésével.

Az ombudsman az alapjogok morális értelmezését végzi, a hatóságoktól az ilyen megközelítés idegen.

1.2. A független státus kérdése

Az Infotv. 38. § (5) bekezdése a hatóság függetlenségét határozza meg. A hatóság befolyásmentes működését az Infotv. 38. § (5) bekezdése a törvényeknek van kizárólagos alárendeltség követelményével, illetve az utasíthatóság hiányával írja le. A hatóság számára feladatot csak törvény állapíthat meg.

Az információszabadság nemzeti intézményeinek függetlenségét az EU joga pontosan nem definiálja, de mivel a hatóság feladata mindkét jog védelme az Adatvédelmi Irányelv követelményei az információszabadság tevékenységet végző szervezetre is kötelezőek.

Az EU Adatvédelmi Irányelv 28. cikk (1) bekezdés második albekezdése értelmében a nemzeti adatvédelmi felügyelő hatóságnak „teljesen függetlennek” (complete independence) kell lennie. E függetlenség tartalmát maga az Irányelv a továbbiakban nem fejt ki, hanem azt főként az Európai Bíróság esetjoga tartalmazza.

Az Irányelv értelmezése alapján az Európai Bíróság azt állapította meg, hogy „hatóság esetében a 'függetlenség' kifejezés olyan jogállást jelöl, amely biztosítja az érintett szerv számára, hogy teljesen szabadon, utasításoktól és nyomásgyakorlástól mentesen működhessen.” „[A] 'függetlenség' fogalmát a 'teljes' melléknév erősíti, ami az ellenőrző hatóságon kívüli bármilyen, közvetlen vagy közvetett befolyástól mentes döntéshozatali jogkört jelent.” (C-518/07, Európai Bizottság kontra Németország ügy, ítélet 18-19. pont). Ebből következik, hogy feladataik gyakorlása során az ellenőrző hatóságoknak objektíven és pártatlanul kell eljárniuk.

Az Európai Bíróság szerint a nemzeti hatóságok függetlensége hasonló követelményt jelent, mint az EU adatvédelmi biztosé, az európai adatvédelmi biztos feladatkörének ellátása során senkitől nem kérhet, és nem fogadhat el utasítást. (C-518/07, Európai Bizottság kontra Németország ügy, ítélet 26-28. pont)

Az Európai Unió Bírósága a magyar adatvédelmi biztos hivatalából arra hivatkozással történt eltávolítását, hogy új hatóságot hoztak létre, jogsértőnek minősítette, és Magyarországot az intézmény függetlenségének megsértése miatt elmarasztalta. Az ítélet kötelezésének korrekt követése a korábbi adatvédelmi biztos kinevezése lett volna a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság élére. Ehelyett a magyar államot képviselő miniszter jelentős anyagi kompenzációt ajánlott fel a jogsértően eltávolított ombudsmannak, aki a felajánlott összeget elfogadta. E megoldással a jogvédelem ügye veszített.

2. Az Alkotmánybíróság és a bíróságok jogállása

Az adatvédelmi ellenőr függetlenségének elvesztéséhez társul az az információs jogok érvényesülését ugyancsak érintő szervezetmódosító fejlemény, hogy az Alkotmánybíróság hatalmának egyéb korlátozása mellett, létszámát tízről tizenötre emelték és a korábbi bírák aránya a jelenlegi kormányzat kifejezett politikai kinevezetteivel szemben, tekintettel a régiek mandátumának lejártára, fokozatosan csökken, kisebbségbe szorultak. Ennek következményei fenyegetőek.

A rendesbíróóságok függetlenségére ugyancsak számos szervezeti változtatás van hatással. A kormányzat a bírósági irányítási rendszert átalakította és a bírósági vezetők jelentős részét eltávolította. Ugyan a bírák kényszernyugdíjazására vonatkozó szabályozást a kormányzat az erős hazai és nemzetközi nyomás hatására visszavonta, az eltávolított bírák nagy többsége a valóságban mégsem került vissza hivatalába, köszönhetően bizonyos anyagi megfontolásoknak és annak, hogy pozícióikat időközben mások betöltötték.

3. Az információszabadság korlátozása

Ezt súlyosbító anyagi jogi változást hozott az, hogy az Alaptörvény Negyedik Módosítása az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak (esetjogának) alkalmazását meg kívánta szüntetni. „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Ez, tekintettel arra, hogy az információszabadság jogának szabadságbarát értelmezését jelentős részben az Alkotmánybíróság mindenkre kötelező korábbi döntései alapozták meg, további veszélyt jelentett az információszabadság érvényesülésére és értelmezésére.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően kialakított gyakorlata utólag eloszlatta a fentiekkel kapcsolatos aggályokat, figyelemmel arra, hogy 22/2012. (V. 11.) határozatában a testület elvi élel mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.” A határozat megfogalmazása szerint az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak

összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. Noha a Negyedik Módosítás az alkotmánybírói értelmezés folytán a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot nem ronthatta le, a módosítás pusztán léte mégis jól illusztrálja a jogalkotó alapjogokhoz kapcsolódó hozzáállását.

Az információszabadság korlátozására alkalmas a hatályos Infotörvény azon szabálya, amely kétségesé teszi a közérdekű adat megismerését érdekeltségtől, személyes motívumoktól, hivatali érdekektől független emberi jogként biztosítását. Ebben a megközelítésben ugyanis a terjesztés jogát célhoz kötni mindenfajta értelmet nélkülöz, hiszen így egy alapvetően a személyes adatok védelmét szolgáló eszközt próbálnak a közérdekű adatok megismerésére alkalmazni. „A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetőek. (Infotörvény 26. § (2))” . A törvénymódosítás alkalmazására nincs kialakult gyakorlat.

Az Infotörvény 30.§ (7) bekezdése a közérdekű adatkérés az adatkérés részletekre kiterjesztését, a fentebb említettekhez hasonlóan korlátozza: „A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatkérés megismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók.”

4. A jogvédelmi gyakorlat

A Nemzeti Együttműködés 2010-ben létrehozott rendszere, amint bemutattuk, az alapjogok védelmét részben anyagi jogi tekintetben, de még inkább intézményi biztosítékait nézve, kikezdte. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság az információszabadság védelmében, különösen ami a központi

közigazgatás ellenőrzését illeti passzív, a minősített adatok feletti felügyeleti jogkörével pedig egyáltalán nem él.

Ugyanakkor a gyakorlati jogi változások rendszerint megkésve követik a politikai változásokat.

A jogi körülmények nehezülése ellenére, néhány jogvédő civil szervezet tevékenysége eredményeképpen, a rendes bíróságok számos esetben az elmúlt időszakban is hoztak, sok vitatható mellett, fontos kérdésekben jó szellemű alapjogbarát ítéleteket is.

II. A fentiekből az információszabadság érvényesülésének elősegítésére az alábbi javaslatok következnek

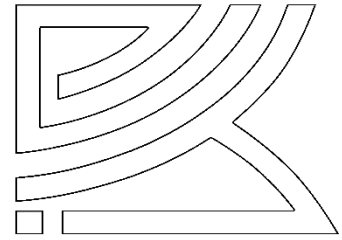
A) Általános feltételek:

- Az Alaptörvény meghozatala előtti (információszabadságot érintő) alkotmánybírósági döntések mindenkire kötelező hatályát a megváltozott összetételű Alkotmánybíróságnak is fenn kell tartania
- Az Alkotmánybíróság személyi és szervezeti önállóságát az 1989-es jogállami alkotmány alapján meg kell erősíteni.
- Az információszabadság érvényesülésének alapfeltétele a hatalmi ágak függetlenségének helyreállítása, különös tekintettel az ellenőrző intézmények függetlenségére.

B) Az információszabadságot közvetlenül érintő javaslatok:

- Az információszabadságot védelmező intézmény kormányzati alárendeltségét meg kell szüntetni, a parlamenti szervként működést helyre kell állítani, alapjogvédelmi karakterét, ombudsmanszerű működését biztosítani kell.
- Külön is kiemeljük az állam titkai feletti független ellenőr működtetésének fontosságát.

- Biztosítani kell a minősített adatok feletti érdemi bírói felülvizsgálat garanciáit.
- Az információszabadságot korlátozó anyagi jogszabályokat hatályon kívül kell helyezni, a közérdekből nyilvános adatok terjeszthetőségét korlátlaná kell tenni.
- Meg kell szervezni a közsolgák és a bírák információszabadság-oktatását.



POLITIKAI PÁRTOK FINANSZÍROZÁSA

I. Alapelvek

A politikai pártok a demokratikus közélet szerves résztvevői, és tevékenységeik szabályozása számos, sokszor egymásnak ellentmondó követelményt támaszt. A pártoknak alapvető anyagi forrásokra van szükségük, hogy a képviselői és a nélkülözhetetlen demokratikus akaratképzésben hatékony szerepet tudjanak betölteni. Ugyanakkor a forrásaikhoz történő hozzáférésnek és kiadásaiknak átláthatónak kell lenniük, hogy a különböző, számadásra nem köteles érdekcsoportok, az ún. harmadik felek ne kerekedhessenek a pártok fölé. Mindezek mellett az is kívánatos, hogy a források aránytalan elosztása ne torzítsa a politikai versenyt. Ezeket az észrevételeket szem előtt tartva, először a pártfinanszírozás rendszerének alapvető elveit mutatjuk be, majd feltérképezzük a hatályos magyar szabályozás fő gyengepontjait.

1. Hatékonyság

Tekintve, hogy a politikai pártoknak, mint a demokrácia elengedhetetlen alkotóelemeinek tevékenysége költségekkel jár, egy jó pártfinanszírozási rendszer elsődleges célja kizárólag az lehet, hogy biztosítsa számukra a kellő mértékű források törvényes elérését. Ez a köz-, vagy a magánszférából érkező finanszírozási források dominanciájával, vagy a kettő kombinációjával valósítható meg.

2. Átláthatóság

Mióta a pártok döntő alkotmányossági szereppel bírnak, működésük a tisztán civil szereplők működésénél szigorúbb követelményekhez kötött. Tevékenységüknek,

különösen pénzügyi igazgatásuknak fő szabály szerint átláthatónak kell lennie a nyilvánosság számára.

3. Tisztességesség

A politikai pártok demokratikus versenye a demokratikus elszámoltathatóság legfőbb eszköze. Az átláthatóság csak akkor valósítható meg, ha legalább a főbb pártok között erős verseny van, mely az anyagi forrásokhoz történő hozzáférésre is kiterjed. Ezért szükséges feltétele a források igazságos elosztása a tisztességes politikai versenynek. Mindez a pártok állami támogatását és a magántámogatások korlátozását egyaránt indokolhatja.

II. A magyar szabályozás legfőbb gyenge pontjai

A politikai pártok finanszírozása terén a hatályos magyar szabályozásnak mind a keretszabályozást, mind a hatályos szabályok végrehajtását tekintve számos gyenge pontja van, melyek miatt a fent említett alapelvek nem érvényesülhetnek teljes körűen. Elsőként a szabályozás hibáit tárgyaljuk, majd a vizsgálatot a létező szabályok végrehajtásának problémáival folytatjuk.

1. A megfelelő források hiánya

A hatályos magyar szabályozás legfőbb problémája, hogy a parlamenti pártok számos különböző okból kifolyólag nem férnek hozzá a törvényes támogatásokhoz, emiatt pedig illegális támogatásoktól függenek, ami a korrupció melegágya. Egyrészt a tagság alacsony száma miatt tagsági díjakon keresztül csak minimális jövedelemhez jutnak. Másodszor, a középosztályban nincs meg a politikai adományozás hagyománya, a politikai közreműködés mindenütt gyenge és vonakodó. Harmadszor pedig, az állami támogatások nem elegendőek a

forráshiányok kiküszöbölésére, s emellett az elmúlt években még ezeket is csökkentették. Az állami támogatások rendszere kizárólag a jelenlegi kormánytöbbség belátásán alapul.

2. A kampányköltségek meghatározásának hiánya

Annak ellenére, hogy a választási eljárásról szóló törvény kijelöli a pártok, illetve a jelöltek költségeinek felső határát a választási időszakra nézve, abban jelentős bizonytalanság van, hogy pontosan milyen típusú kiadásokat kell ebbe beleszámítani. Míg abban mindenki egyetért, hogy a fizetett politikai hirdetés kampánykiadásnak számít, arra vonatkozólag nincs tiszta szabályozás, hogy a kampányesemények, a kampánystáb, a közvélemény-kutatások, stb. költségei vajon hova sorolhatóak. Ebből az okból kifolyólag, a limit nem kikényszeríthető.

3. A kampánykiadások nyomon követhetőségének hiánya

A kampány-rendszer hatályos szabályozása nem teszi lehetővé a pártok kiadásainak hatékony nyomon követését. Egyáltalában nem kötelező, hogy a párt, illetve a jelölt politikai reklámjait vagy kampányeseményeit ugyanaz a párt vagy jelölt finanszírozza, mint akinek népszerűsítését ezek a kiadások szolgálták. Éppen ezért a pártok és a jelöltek mindig tudnak arra hivatkozni, hogy egy nyilvános reklámot vagy eseményt nem ők fizettek, így törvényes költségkeretüket ezek a kiadások nem csökkentik. Ez a szembeűnően hamis kibúvó teszi gyakorlatilag kikényszeríthetlenné a költségkeret szabályát.

4. Harmadik felek kampánytevékenységei

A kampányfinanszírozás szabályaihoz kapcsolódik az a probléma is, hogy a hatályos szabályozás egyáltalán nem tartalmaz rendelkezéseket azokra az ún.

harmadik felekre nézve, akik bizonyos pártok érdekében (vagy azok ellenfelei ellen), látszólag azonban mégis tőlük függetlenül kampányolnak. Ezek a harmadik felek főszerephez jutottak az elmúlt néhány választási ciklusban, sőt csaknem ugyanúgy költöttek a kampány során, mint a főbb pártok. Mivel a szabályok nem vonatkoznak rájuk, költségeik nem számítanak bele a kampánykiadások összegébe, tehát ez a kibúvó a kikényszeríthetőséget látszólagossá teszi.

5. Állami támogatások felhasználása

Jelenleg nem tiltott állami vagy önkormányzati támogatásokat kampányidőszakban kampánycélokra felhasználni. Ez az oka, hogy az elmúlt választási ciklusok alatt a Kormány, a különböző minisztériumok és a nagyobb helyi önkormányzatok közpénzből folytattak politikai propagandát úgy téve, mintha csupán tájékoztatnák a nyilvánosságot tevékenységeikről. A hatalmon lévő politikai erő ilyen jellegű tevékenységeinek költsége megközelítette, olykor meghaladta a főbb pártok által elköltött összeget. Mondani sem kell, ez a gyakorlat aláássa a pártok versenyének tisztaságát.

6. Fizetett hirdetések tilalma a kereskedelmi televízió- és rádióadóknál

A 2014 áprilisában véget ért választási ciklus kezdetén megtiltották a fizetett politikai hirdetések közzétételét a médiaszolgáltatásban. Politikai hirdetést kampányidőszakban jelenleg kizárólag ingyenesen lehet közzétenni bármilyen – akár közszolgálati, akár kereskedelmi – médiumban, ugyanakkor a kereskedelmi műsorszolgáltatók 2014-ben egyetlen esetben sem vállalták ellenérték nélkül ilyen jellegű hirdetések közzétételét. Hagyományosan ezeknek a médiumoknak volt a legnagyobb részesedésük a politikai hirdetések közzetésében az elmúlt időszakokban. Amióta a kormányzat a kampányban állami forrásokat is felhasznál, a tilalom az

ellenzéki pártok kampánytevékenységét tompítja. Összességében a tilalom aláássa a Kormány átláthatóságát.

7. A nyílt árazás önkényessége

A „nyílt árazás” követelménye annyit tesz, hogy a pártok vagy jelöltek politikai hirdetéseit közlő médiumoknak előre közzé kell tenniük áraikat és ugyanazon árakat kötelesek valamennyi párt számára felkínálni. Ez biztosítja, hogy nincs kivételezés az árszabásban. Mindazonáltal, ez a követelmény kizárólag a nyomtatott és online sajtóra vonatkozik, a kültéri reklámhordozókra pedig nem, s a messze legfontosabb médiumokra, a televízióra és a rádióra tilalom érvényes. Összefüggéseiben fontos tudni, hogy a kültéri reklámhordozó-piac csaknem 50 %-a az közelmúlt kampányaiban olyan üzleti csoportok tulajdonában volt, melyek a jelenlegi kormánypárral együttműködnek, ezért gyanítható, hogy a kormánypárt tisztességtelen előnyöket élvez a kültéri reklámhordozók tekintetében.

8. Az Állami Számvevőszék hajlandóságának hiánya a kampánytevékenységek vizsgálatára

Hivatalosan az Állami Számvevőszék felel a pártok kampányköltségeinek ellenőrzéséért. Az ÁSZ hatáskörét megállapító rendelet megfogalmazása meglehetősen határozatlan, de azt minden kétséget kizáróan lehetővé teszi, hogy az ÁSZ ne csak a pártok saját maguk által választási ciklusról választási ciklusra benyújtott beszámolóit és könyveléseit vizsgálja, hanem a pártok által végzett konkrét tevékenységeket is. Például, ahol nagy különbség van a párt által elkönyvelt költség és a megfigyelt reklámok feltételezhető költségei között, az ÁSZ élhet hatáskörével és vizsgálhatja a párt kiadásait. Mindazonáltal a gyakorlatban az ÁSZ sosem mutatott hajlandóságot hatáskörének tényleges kimerítésére, és saját tevékenységét korlátozza a hozzá benyújtott pénzügyi

beszámoló vizsgálatára. Végeredményben a főbb politikai pártoknál soha nem talált visszasságot a költségkerettel kapcsolatban, ugyanakkor független elemzők megerősítették, hogy a pártok számos alkalommal a keretet meghaladó összegeket költöttek.

9. A széleskörű szankciók hiánya

A hatályos szabályozás csak néhány különböző szankciót ismer, úgy mint a kisebb szabályszegéseket sújtó bírságokat és a bűncselekményekért kiszabható pénzbüntetéseket. Ezek a szankciók nyilvánvalóan nem rendelkeznek elrettentő hatással, mert amíg a visszaéléseket nem tárják fel körültekintően, a kiskapukat pedig könnyű kihasználni, a börtön befolyásos politikai szereplőket nem fenyeget.

III. AJÁNLÁSOK

A fentiekben összefoglalt visszasságok figyelembevételével a következő intézkedéseket ajánljuk átvételre.

1. Források

A források megkurtításának kezelése, illetve a jogellenes finanszírozási forrásoktól való függés megelőzése érdekében kettős megközelítést ajánlunk. Az állami támogatásokat egyrészt növelni kellene, másrészt pedig úgy kellene mindezt megvalósítani, hogy a civil hozzájárulást ösztönözzék. Egy ilyen szabályozás alapján létrejött támogatási rendszer alkalmas lenne a támogatások összehangolására oly módon, hogy a pártok minden civil támogatás után további állami támogatást kapnának. Ez a pártokat érdekeltté tenné egy magánadományozókból álló törvényes hálózat kialakításában. A nagyobb támogatóktól való függési viszonyt elkerülendő a rendszer a kisebb adományokat előnyben részesíthetné, nagyobb

arányt előírva ezek számára a finanszírozásban nagy összegű hozzájárulásoknál. Egy másik ajánlható módszer hogy nem a kampány előtt, hanem utána, az elkönyvelt költségekhez igazodó meghatározott arányban kellene gondoskodni az állami támogatásról. Ezáltal a pártok több forráshoz jutnának, mint amennyi felett ténylegesen rendelkeznek, mindemellett pedig ösztönözné a költségek törvényes irányítását is, hiszen a pártok így csak akkor férhetnek hozzá az állami támogatásokhoz, ha megfelelően könyvelik kiadásait. Egy ilyen rendszer hozzásegítheti a pártokat a hatékony munkához és a törvényességhez.

2. Kampányköltségek meghatározása

E nehézség egy teljesen egyértelmű módszerrel küszöbölhető ki. A jelenlegi gyakorlat részletes elemzése alapján a törvény mellékletében kimerítő listát kell képezni az elfogadható kampányköltségekről, vagy funkcionális definíciót kell alkotni a kampányköltségekre és egyúttal felhatalmazni egy speciális szervet, mely eldönti, hogy az egyes kategóriák beleillenek-e a törvény rendelkezéseibe.

3. A nyomon követés mechanizmusa

Mint fentebb megjegyeztük, jelenleg nincs mód a pártok kiadásainak kampányidőszak alatti nyomon követésére. Tulajdonképpen azt sem tudjuk megállapítani, hogy egy adott reklámot vajon a párt, illetve a jelölt fizetett-e, vagy talán egyik sem. Ebből az okból kifolyólag javasoljuk a következő módszer alkalmazását. Egy olyan egyedi központi kampányszámlát kellene létrehozni minden párt, illetve jelölt számára, mely a választás alatt működik, és minden esetben erről a számláról kellene a kiadásokat fedezni. Ezen túlmenően minden kampányhoz kapcsolódó anyagot, legyen az reklámtábla, televíziós-reklám, plakát vagy bármi más, egyedi azonosítóval kellene ellátni (pl.: vonalkód), hogy ellenőrizhető legyen, vajon a fizetés a hivatalos kampányszámláról történt-e. Így

minden egyes nyilvánosan megjelenő kampányanyag nyomon követhető lenne a párt, illetve a jelölt hivatalos bankszámláján. Ha a reklám vagy más kampányanyag azonosító nélkül jelenik meg, azonnal eltávolítható lenne. Így akár utólag is követhetővé válnának a kiadások, össze lehetne kötni őket a megfigyelt kampányeseményekkel és anyagokkal.

4. Harmadik felek általi kampány

A választásokban részt nem vevő szervezetek kampánytevékenységei szabályozásának összességében nincs kielégítő megoldása. A probléma kezelésének egy útja, ha egyszerűen betiltunk minden olyan politikai reklámot a teljes kampányidőszakban, melyet a pártoktól, illetve jelöltektől eltérő szervezetek finanszíroznak. Ez a szabályozás ugyanakkor végső soron nem járható, mert a kampányolás a politikai beszéd egy formája, egy hasonló tilalom pedig megsértené a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos védelmét. A kampányidőszakok különösen fontosak a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából, mióta empirikus kutatások alapján tudjuk, hogy a választási időszakban az állampolgárok érzékenyebbek az aktuális politikai ügyekre, mint máskor és ezért a politikai reklámok ezen időszakban való betiltása megfosztaná a harmadik feleket attól a különösen értékes lehetőségtől, hogy elérjék a célközönségüket. Ugyanakkor az sem elképzelhető megoldás, hogy a harmadik felek hasonló tevékenységeit egyáltalán ne szabályozzuk. Ezért a következő módszert ajánljuk: minden egyes szervezetnek vagy magánszemélynek, aki politikai reklámokért a kampányidőszak alatt fizetni tervez, kellően meghatározott módon, jóval a kampányidőszak kezdete előtt, megadott határidőn belül regisztrálnia kellene a választási bizottságnál. Emellett minden egyes szervezetnek közzé kellene tennie vezetőinek és tisztségviselőinek neveit, szervezeti és működési szabályzatát. A legfontosabb pedig, hogy nyilvánosságra kell hozni valamennyi harmadik fél gazdálkodására vonatkozó minden adatot az elmúlt öt évből (vagy

a szervezet alapításának körülményeit, ha öt évvel korábban még nem létezett), valamennyi olyan forrás feltüntetésével, ahonnan támogatáshoz jutott. Ezzel a megoldással biztosíthatnánk a nyilvánosság tájékozottságát a szervezet természetét és hátterét illetően.

5. Közpénzek a kampányban

Az állami vagy önkormányzati támogatások pártcélokra történő felhasználása megengedhetetlen. Ez az előny, melyet jelenleg a kormánypártok élveznek, aláássa a politikai pártok közötti tisztességes versenyt és ezért meg kell szüntetni. A javasolt általános szabály a Kormány politikai tartalmú hirdetéseinek választási időszakra vonatkozó tilalma lenne. Természetesen kivételesen megtörténhet, hogy a Kormánynak vagy az önkormányzatnak nyilvános bejelentéseket kell tennie a kampányidőszak alatt (pl.: pályázatok, ajánlatok, természeti katasztrófák, járványok miatt), ezért az ilyen esetekre a szabályozásnak kivételeket kell megállapítania. A legjobb megoldás a kivételek kezelésére annak előírása, hogy ezeket még a műsorszórás megkezdése előtt be kell terjeszteni a helyi vagy nemzeti választási bizottságnak jóváhagyás végett. A reklámok csak a bizottság engedélyével lennének sugározhatók.

6. Fizetett hirdetések tilalma a kereskedelmi csatornákon

Ennek a tilalomnak a Kormány által széleskörűen felhasznált állami források fényében különösen nagy torzító hatása van, de a Kormány átláthatóságát is gyengíti. A tilalomnak nincs megalapozott indoka. A fizetett reklámok bizonyos korlátozása megőrizhető, de az átláthatóság követelményének teljesülnie kell.

7. Nyílt árazás

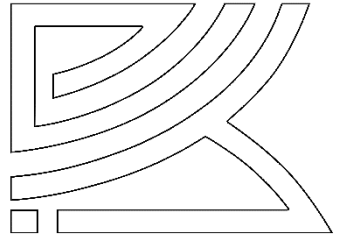
A nyílt árazás gyakorlatát ki kellene terjeszteni a politikai hirdetések minden formájára. Elfogadható érv nem szól amellett, hogy bizonyos csatornákra vagy médiumokra nem vonatkozik, ráadásul az ilyen helyzetek csak a kivételezés gyanúját vetik fel.

8. Az Állami Számvevőszék vizsgálati hatásköre

Az ÁSZ eddig nem mutatott túlzott hajlandóságot a politikai pártok átfogó vizsgálatára, annak ellenére sem, hogy a hatásköreit szabályozó rendelet szövegezése igen megengedő, ráadásul vizsgálati hatásköreit rendszeresen használja egyéb szervek átvilágítására. Mindezeket figyelembe véve is szükséges azonban olyan új szabályok bevezetése, amelyek explicit felhatalmazzák az ÁSZ-t a releváns, törvényességi szempontok érvényesítésén túlmenő vizsgálatok lefolytatására, ezek lefolytatásához pedig a pénzügyi és humánerőforrásokat is biztosítani kell.

9. Szankciók

Mivel a jogkövetkezmények jelenlegi rendszere elrettentő hatás kifejtésére nem alkalmas, új szankciók bevezetése szükséges a pártok szabálykövetésének ösztönzésére. A szankciók kiterjedhetnének az állami támogatások visszatartására, bizonyos támogatásokra való jogosultság elvesztésére, a szabályok kivételesen súlyos megsértése esetén pedig a választásokon történő indulás lehetőségének elvesztésére. Hasonló jogkövetkezményeket a büntetőjogi szankcióknál nagyobb valószínűséggel alkalmaznának a gyakorlatban is, így pedig visszatartó erejük is fokozódhatna.



ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

Az összeférhetetlenség szabályozására vonatkozó ajánlások

I. Kodifikáció

Ajánlás #1: Nagyobb hangsúlyt kell fektetni az összeférhetetlenséggel kapcsolatos rendelkezések körültekintőbb szövegezésére és a jogszabályok közötti koherencia védelmére. A jogalkotás folyamatában a hatástanulmányok fontossága nem lebecsülendő. Az összeférhetetlenséget szabályozó kétértelmű, rosszul előkészített jogszabályi rendelkezések alkalmazásának a hivatali életpályára döntő jelentősége lehet, sőt, adott esetben akár az életpálya végét is okozhatja.

Mielőtt az ajánlások részletes kifejtését tovább folytatnánk, érdemes megemlíteni, hogy az újonnan választott Országgyűlés 2014. május 6-ai alakuló ülését követően jelentős változások mentek végbe az összeférhetetlenség szabályozását illetően. A jelzett időpontot követően egy új, általános tilalom váltotta fel azt a korábbi rendszert, mely tételesen felsorolta az országgyűlési képviselői hivatallal összeférhetetlen tisztségeket. Az új rendszerben az országgyűlési képviselők számára általánosságban tilos bármely egyéb kereső vagy nem kereső (állami, szociális, politikai vagy gazdasági) foglalkozás betöltése – kivételt ez alól kizárólag a tudományos, művészeti, oktatási, szerkesztői, vagy egyéb, a szerzői jogi törvények hatálya alá tartozó tevékenységek képeznek.

Mivel a gazdasági összeférhetetlenség szabályai jelentősen egyszerűsödtek, feleslegessé vált az a rendelkezés is, mely külön tiltotta, hogy az országgyűlési képviselők az állam, a központi közigazgatás, központi költségvetési szervek, illetve részben vagy teljesen állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek képviseletében járjanak el. A fenti tilalom hatályon kívül helyezése annak következménye, hogy a képviselőkre vonatkozó általános összeférhetetlenségi szabály mindezekre az esetekre is kiterjed.

Ezek a változások, bár üdvözölendők, egyúttal a törvényalkotási eljárás néhány kellemetlen jellegzetességére is rávilágítanak. Az összeférhetetlenségi szabályok egy része a kellő felkészülési idő biztosítása nélkül került bevezetésre, így nem volt lehetőség az alkalmazkodásra, melynek következtében az érintettek különböző hátrányokat szenvedtek. Hasonló problémákat jelez némely szabály kétértelműsége is, melyek mielőbbi módosításra szorúlnának.

Ajánlás #2: Az új törvényi szabályozásnak a lehető legteljesebb mértékig összhangban kell állnia az Európai Unió jogával – e szempontnak a jogalkotás folyamatában érvényesülnie kell.

Az Európai Központi Bank 2014. január 31-i véleményében kifejtette, hogy az összeférhetetlenség kiszűrését célzó rendelkezésekhez rendelt jogkövetkezményeket az európai jog elsődlegességének figyelembe vételével kell megállapítani – már ha létezik vonatkozó uniós jogi norma.

Ajánlás #3: Meg kell szüntetni a meghatározott személyeket kivételes helyzetbe hozó célzott törvényhozás gyakorlatát.

Az összeférhetetlen pozíciók körét általános elvi alapokon kell meghatározni, figyelemmel arra a mögöttes célra, hogy az összeférhetetlenség alapvetően a hatalmi ágak elválasztását, az állami szervek független és befolyástól-mentes működését és az állami hivatalnokok vagyoni helyzetének átláthatóságát szolgálja. Az összeférhetetlenség hatályos szabályozása számos kibúvót rejt, melyek néhány meghatározott kiváltságos személy javát szolgálják.

II. Hivatali összeférhetetlenség

Ajánlás #4: A törvényhozónak lehetőség szerint mindig azt a szabályozási megoldást kell választania, amely valamennyi foglalkozás betöltésére általános tilalmat mond ki, ahelyett, hogy az egyes, az adott tisztséggel összeférhetetlen pozíciókat felsorolná, mert az általános tilalmat bevezető rendszer az összeférhetetlenség célját jobban szolgálja. Az utóbbi, részletes felsorolást tartalmazó megoldást az olyan esetekre kell fenntartani, amikor az adott foglalkozás ellátása nem jövedelemszerzésre irányul. A szabályozás fokozott szigora indokolt abban az esetben, ha az adott pozíciót az érintett tisztviselő teljes állásban tölti be és díjazást is kap érte.

Korábban az Országgyűlés és az Európai Parlament képviselőire, a polgármesterekre, a helyi kisebbségi önkormányzatok elnökeire és például az ügyvédekre vonatkozó szabályozás is az összeférhetetlen pozíciók tételes felsorolásának módszerével élt. A 2014. évi XIV. törvény alapján az országgyűlési képviselők kikerültek az összeférhetetlen pozíciókat tételesen felsoroló szabályozási rendszer hatálya alól és most rájuk nézve általános tilalom érvényesül. Ezzel párhuzamosan, díjazásuk rendszere is megváltozott, növekedett az alapbér, miközben a plusz juttatásokat eltörölték. Összességében elmondható, hogy a szigorúbb rendszer alkalmazását nem csupán az újraszabályozott díjazási rendszer indokolja, mivel az általános tilalom bevezetésére az elmúlt években is ugyanúgy szükség lett volna.

III. Hivatali visszaéléssel szerzett jogtalan előnyök

Ajánlás #5: A törvényhozónak biztosítania kell azon tisztviselők kizárását a döntéshozatalból, akik (vagy akiknek hozzátartozói) személyesen érintettek az adott ügyben.

Azt a törvényi rendelkezést¹, mely tiltotta, hogy az országgyűlési képviselők az állam, központi közigazgatási szerv vagy állami tulajdonú vállalat, illetve többségi állami részesedéssel működő vállalat képviselőjében járjanak el, hatályon kívül helyezték (miközben a minden egyéb, állami, szociális, politikai vagy gazdasági foglalkozás betöltésére vonatkozó általános tilalom 2014 májusában lépett életbe).

Azt azonban még a mai napig sem tiltja semmi, hogy az országgyűlési képviselők részt vehessenek az őket vagy hozzátartozóikat személyesen érintő döntések meghozatalában. Ezt a tilalmat az országgyűlés tagjaira nézve attól függetlenül is be kellene vezetni, hogy az Országgyűlés elsősorban nem egyedi ügyekben hoz döntéseket.

IV. Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség

Ajánlás #6: A vagyonnyilatkozat-tételi rendszer egészét újra kell szabályozni.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség nem éri el célját: a nyilatkozatokat még a képviselők sem töltik ki megfelelően és a szabályoknak való meg nem felelést nem sújtja valódi szankció. A vagyonnyilatkozat benyújtása nem jelenti azt, hogy a tartalmát alátámasztó dokumentumokat is csatolni kellene, de még ha így is lenne, rengeteg út van arra, miképpen lehet bizonyos vagyonelemeket kihagyni a vagyonnyilatkozatból. Az ilyen módszerek közül a legegyszerűbb, ha a tulajdont a házastárs vagy gyermek nevére vallják be.

¹ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 86. §-a. Hasonló rendelkezés vonatkozik az Európai Parlament magyar tagjaira (lásd. az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló törvény 8. §-át).

Ajánlás #7: A teljes újrászabályozás alternatívájaként legalábbis szűkíteni kell azon állami tisztségviselők körét, akiket vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség terhel.

Az egykori adatvédelmi biztos számos irányelvében rámutatott, hogy az állami hivatali vállalkozókra vonatkozó széleskörű vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség nem tűnik megfelelő eszköznek a korrupció elleni harchoz és szükségtelenül, eltúlzott mértékben korlátozza az érintett személyek személyes adatok védelméhez való jogát. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az ezen vagyonnyilatkozatok alapján indított vizsgálatok száma rendkívül alacsony a felhalmozott bevallások százezreihez képest.

Ajánlás #8: A bevallások teljességének és valós tartalmának biztosításához ellenőrzési mechanizmusok bevezetése szükséges.

Ahogy az a #6 ajánlásban említettük, még az országgyűlési képviselők sem töltik ki a bevallásokat megfelelően, ráadásul ennek valódi jogkövetkezménye sincs. Bár a vagyonnyilatkozat valótlan kitöltése büntetőjogi szankciókkal járhat, a közelmúltban (a 2014-es választási kampány során) előfordult esetek azt mutatják, hogy ennek nincsen preventív hatása. A bevallást bármikor módosíthatják, bárminemű jogkövetkezmény nélkül (vö. Rogán-ügy, melyben Rogán Antal valótlan adatokat adott meg ingatlanival kapcsolatban, majd bevallását számos alkalommal módosította).

A vagyonnyilatkozat tartalmát benyújtásakor nem vizsgálják, továbbá a rendszerszintű ellenőrzés teljes egészében hiányzik. A nyilvánosság (pl.: a sajtó) lehetőségei szűkre szabottak a bevallások valóságtartalmának ellenőrzésére: lehetőségei mindössze arra korlátozódnak, hogy az ingatlanokra, és néhány egyéb nyílt adatbázisban elérhető más vagyonelemre vonatkozó adatok valóságtartalmáról meggyőződjön.

A legalapvetőbb ellenőrzési mechanizmus az volna, ha a hivatali viselőket köteleznék a vagyonnyilatkozatban tett állítások alátámasztására alkalmas

dokumentumok csatolására és nyilvánosságra hozatalára. Jelen állás szerint ez csak akkor lehetséges, ha egy megalapozott kifogás alapján nyomozás indul, ám a benyújtott adatokat ebben az esetben sem hozzák nyilvánosságra.

Ugyanakkor egy ehhez hasonló szabályozás sem előzné meg azt, hogy a tisztségviselők eltitkolják vagyონukat, mint ahogyan ezt a pénzét külföldi számlákon rejtegető Simon Gábor képviselő ügye nyomán kipattant botrány is megmutatta.

A Lehet Más a Politika (LMP) javaslatának² célja a vagyonyilatkozat-tételi rendszer egészének felülvizsgálata úgy, hogy egy hatékony ellenőrzési rendszer jöjjön létre. A javaslat előírná, hogy az Állami Számvevőszék hivatalból (ex officio) ellenőrizze a képviselők és más vezető állami tisztségviselők vagyonyilatkozatait. Az ellenőrzés a bevallás teljességére és valódiságára irányulna és az Állami Számvevőszék vizsgálatának valamennyi (tíz éven belüli) gazdagodásra ki kellene terjednie. A javaslat szerint az Állami Számvevőszéknek emellett rendkívüli vizsgálatokat is kellene indítania, abban az esetben, ha olyan információk jutnak tudomására, melyek kételyeket ébresztenek a vagyonyilatkozat valóságtartalmát illetően (pl.: költséges életmód vagy egyszeri nagy kiadás, mely nem igazolható a bevallott vagyon alapján – mindkét utalás jelenlegi ügyekre reflektál).

Ajánlás #9: A polgármesterek és helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát nyilvánosságra kell hozni a helyi önkormányzat honlapján.

Az említett nyilatkozatok a közérdekű adatok kategóriájába tartoznak, de a helyi önkormányzatok vonakodnak attól, hogy nyilvánosságra hozzák, vagy akár elérhetővé tegyék ezeket a nyilvánosság számára. A Lehet Más a Politika javaslata³ alapján ezt a kötelezettséget törvényi szinten kellene rögzíteni.

V. Érdemtelenység

² <http://www.parlament.hu/irom40/00133/00133.pdf>

³ <http://www.parlament.hu/irom40/00133/00133.pdf>

Ajánlás #10: Azokban az esetekben, melyekben az összeférhetetlenséget a tisztségviselő bűncselekmények elkövetése miatti elítélése okozza, a szabályozást egységesíteni kell.

Mivel a tisztségviselő, illetve hivatala feddhetetlenségének a lehető legfontosabbnak kellene lennie, az a személy, akinek büntetőjogi felelősségét jogerősen megállapították, többé nem szabadna, hogy hivatalát ellássa. Különösen igaz ez szándékos bűncselekmények elkövetésére.

Ebben a kérdésben a szabályozás nem egységes: az országgyűlési képviselők esetében olyan bűncselekmény elkövetése szolgálhat a mandátumtól való megfosztás alapjául, melynek elkövetését legalább három év szabadságvesztéssel fenyegetik, miközben az azonban nem bír jelentőséggel, hogy a képviselő ténylegesen megkezdte-e büntetésének letöltését vagy sem (általában nem, mert ehhez az Országgyűlés jóváhagyása szükséges). A polgármesterek esetében ugyanakkor az érdemtelenység megállapításához az ítéletnek szabadságvesztést kell kiszabnia. A helyi önkormányzat képviselőtestületének tagjai esetében (a helyi kisebbségi önkormányzat tagjaival és elnökeivel megegyezően) bármilyen szándékos bűncselekmény elkövetése megalapozhatja az érdemtelenység kimondását, amennyiben az ítélet szabadságvesztés. A Gazdasági Versenyhivatal elnökére vonatkozó szabályozás pedig csak bizonyos bűncselekmények elkövetését tekinti olyan oknak, mely érdemtelenység megállapításának alapjául szolgálhat.

Ajánlás #11: A büntetőjogi felelősség megállapításának a mandátum elvesztését kell maga után vonnia, az Országgyűlés bármilyen közreműködése nélkül.

Országgyűlési képviselő büntetőjogi felelősségre vonása esetén a mandátum elvesztése az Országgyűlés döntésének következménye. Az Országgyűlés döntési

hatásköre és az összeférhetetlenség kimondásához előírt 2/3-os többség követelménye az Országgyűlés többségének és kisebbségének egyaránt teret biztosít a politikai manőverezésre. Ez sérti a törvény előtti egyenlőséget.

Ajánlás #12: A kinevezés feltételeinek hiányát nem érdemtelenségként, hanem egyszerű adminisztratív ügyként kellene kezelni.

A Költségvetési Tanács elnökének esetében az érdemtelenség egyszerűen a kinevezés feltételeinek hiányát jelenti. Egyéb törvények⁴ ezt a kérdést bármilyen erkölcsi tartalom nélkül szabályozzák, nem pedig érdemtelenségként. Ezt a megoldást kellene követni minden esetben (Lásd például az ügyészekre vonatkozó szabályokat, akik felhívás esetén kötelesek bármikor igazolni, hogy még mindig teljesítik a kinevezés feltételeit. Amennyiben ezt elmulasztják, az a kinevezés visszavonását vonja maga után. Hasonló rendelkezés vonatkozik a Gazdasági Versenyhivatal elnökére is).

VI. Az összeférhetetlenség megállapítására vonatkozó eljárások

Ajánlás #13: Jogorvoslatot kell biztosítani az összeférhetetlenség fennállását megállapító döntésekkel szemben.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és a Nemzeti Választási Iroda elnökének esetében, ahol a miniszterelnök tesz javaslatot a Köztársasági Elnöknek a tisztségtől való megfosztásra, a jogszabályok lehetőséget biztosítanak az elnöknek a miniszterelnök döntésének munkaügyi bíróság előtti megtámadására. A bírósági ítélet meghozatalát követően a fellebbező ügyében a Köztársasági Elnök dönthet. Mutatis mutandis hasonló eljárásnak kellene

⁴ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke, a miniszterek, az államtitkárok, és az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökének esetében.

vonatkoznia az egyéb olyan tisztségek viselőire is, akiknek az összeférhetetlenségét a Köztársasági Elnök jogosult megállapítani.

Ajánlás #14: Olyan esetekben, melyekben az összeférhetetlenséget eredményező tényeket más hatóságok állapították meg, az Országgyűlésben jelenlevő képviselők kétharmadának hozzájárulását előíró minősített többség követelményét meg kell szüntetni.

Bár a kétharmados többség követelménye fontos garancia lehet, az Országgyűlés tagjainak érdemtelensége esetén ez a követelmény a törvény előtti egyenlőség elvének sérelméhez vezethet (vö. ajánlás #12).

Ajánlás #15: A vagyonyilatkozatok ellenőrzésének megkezdéséhez szükséges feltételeken enyhíteni kell.

A jelenlegi szabályok szerint⁵ egy képviselő vagyonyilatkozatának vizsgálata csak a vagyonyilatkozat konkrét tartalmára vonatkozó olyan tényállítással kezdhető meg, mely pontosan megjelöli a vagyonyilatkozat kifogásolt részét és tartalmát. Emiatt a nyilvánosság számára majdhogynem lehetetlen bármilyen vizsgálatot kezdeményezni, mivel ilyen különleges információkhoz nehéz vagy egyenesen lehetetlen hozzájutni. Amint az az LMP javaslatában⁶ is szerepel, előfordulhatnak olyan esetek, ahol csak a vizsgálatra jogosult személyek kaphatnak felhatalmazást a visszaélés gyanúját alátámasztó adatokhoz történő hozzáférésre (költséges életmód; egyszeri nagyobb kiadás, mely nem igazolható a bevallott vagyonnal).

Ajánlás #16: A hamis vagyonyilatkozat benyújtása esetén alkalmazott szankcióknak elégséges elrettentő hatással kell rendelkezniük.

⁵ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 94. §-ának (4) bekezdése.

⁶ <http://www.parlament.hu/irom40/00133/00133.pdf>

A hatályos szabályok szerint egyáltalában nincs hatékony szankció a valótlan vagy nem teljes vagyonyilatkozat benyújtása esetére: az érintett képviselő bármikor módosíthatja vagy kiegészítheti a nyilatkozatát, ahhoz megjegyzéseket fűzhet. Az LMP javaslata szerint ⁷, ha a képviselő vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan mulasztotta el, vagy a vagyonyilatkozatban adatokat szándékosan valótlanul közölt, akkor az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező állandó bizottságának elnöke legyen köteles kezdeményezni a képviselő összeférhetetlenségének kimondását az Országgyűlés előtt.



A projekt az Európai Bizottság és a Visegrádi Alap támogatásával jött létre. A fenti ajánlásgyűjtemény kizárólag a szerzők nézeteit tükrözi, az elemzésben foglalt információkért az Európai Bizottság illetve a Visegrádi alap felelősséget nem vállal.

Budapest, 2015. április

⁷ <http://www.parlament.hu/irom40/00133/00133.pdf>