

## Az összeférhetlenség kezelése az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye tükrében Handling conflict of interest in the light of UN Convention against Corruption

Dr. Szabóné Dr. Gál Marianna LL.M, vállalati compliance szakjogász

DOI: 10.37371/KEP.2023.8.4

Címszavak: ENSZ, ENSZ Korrupció elleni Egyezménye, összeférhetlenség, közérdek, magánérdek, magatartási szabályzat

### Absztrakt

A cikk az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének összeférhetlenséggel kapcsolatos rendelkezéseinek és számos vonatkozó nemzetközi gyakorlati példán keresztül ismerteti meg a köz és magánérdekek összeütközésének kezelésével kapcsolatos jó gyakorlatokat és a befolyásmentes döntéshozatal elősegítését célzó kezdeményezéseket. A cikk célja az Egyezmény elvárásainak megismertetésén túl a jól működő és bevált nemzetközi megoldások bemutatása.

### Abstract

The article presents the conflict of interest provisions of the UN Convention against Corruption and a number of relevant international examples of good practices in managing conflicts of interest and initiatives to promote influence-free decision-making. In addition to setting out the requirements of the Convention, the article also aims to highlight good and proven international practices.

### Az összeférhetlenség, mint fogalom

Az összeférhetlenség egy átfogó gyűjtőfogalom, amely a hivatalos és a magán szerepek között fellépő valamennyi fajta feszültséget magába foglalja.<sup>1</sup>

Rose-Ackermann szerint összeférhetlenség akkor lép fel, amikor valaki összekeveri a szerepköreit és hivatalos személyként a saját vagy családja, vagy vállalkozása érdekeit részesíti előnyben.<sup>2</sup>

Tim Lankester<sup>3</sup> az összeférhetlenséget két értelemben használja: egy szűkebb és egy tágabb meghatározást ért alatta. Az elsőről akkor beszélhetünk, ha az adott tisztviselő esetében egyedi és beazonosítható érdekkonfliktus állapítható meg. Példaként hozza fel, ha a köztisztviselő a pályázó cég egyik részvényese, a pályázat elbírálásában való döntés pedig a hivatali feladata. Tágabb értelemben érdekkonfliktus alatt azt érti, ha a köztisztviselőnek olyan személyes érdeke állhat

fenn, amely eltérhet a kormánya, vagy az őt foglalkoztató szervezet céljaitól. Nevezetesen azon lehetőségek keresése, hogyan kaphat kenőpénzt az általa nyújtandó szolgáltatásért cserébe. Egyébként Lankester tágabb értelmű összeférhetlenség-fogalma a Public choice (közösségi választások/döntések) elmélet eredményein alapul.<sup>4</sup> Ezek szerint a tágabb értelmű definíció nem csak azt a helyzetet foglalja magában, amikor a hivatalnok pénzügyi hasznot keres. Olyan nem pénzügyi érdekkonfliktusokra is kiterjed, ahol a tisztviselő informális mechanizmusok működtetésére törekszik, amelyek ellentétesek a szervezet hivatalos működésével. Lankester ezen hivatalnokokat önös érdekűeknek nevezi, míg altruistáknak hívja azokat, akik a szervezet céljait tekintik elsődlegesnek, egyéni érdekeiket pedig háttérbe szorítják.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>Susanne Rose-Ackermann, Corruption and Conflicts of Interest, pp. 6. in: Studies in Comparative Law and Legal Culture series, Edited by Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen, and Thomas Perraud (szerk.), 2014.

<sup>2</sup>Susanne Rose-Ackermann, Corruption and Conflicts of Interest, pp. 4 in: Studies in Comparative Law and Legal Culture Series, Edited by Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen, and Thomas Perraud, (szerk.), 2014.

<sup>3</sup><https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/39368062.pdf>

<sup>4</sup>Gordon Tullock, "The politics of bureaucracy", Public Affairs Press, Washington DC, 1965, and Anthony Downs, "Inside bureaucracy", Little Brown, Boston, 1967.

<sup>5</sup>Lásd bővebben: Conflict of Interest: A Historical and Comparative Perspective, Tim Lankester, University of Oxford, 2007.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) fogalom meghatározása szerint az összeférhetetlenség alatt azt értjük, ha a köztisztviselő hivatalos feladatellátása és magánérdekei között olyan konfliktus merül fel, amely során a magánérdekei helytelenül befolyásolhatják a hivatali feladatai és kötelezettségei ellátását.<sup>6</sup>

A fenti megközelítések figyelembevételével elmondható, hogy az összeférhetetlenségi szabályok valamely magatartástól, tevékenységtől, vagy pozíció betöltésétől tiltják el a közzsférában dolgozókat annak érdekében, hogy ne alakuljon ki valamely magánjellegű kapcsolat vagy érdekelttségük miatt érdekösszeütközés, és ne kérdőjeleződjön meg a döntésük tisztasága. Számtalan elméletet találunk az összeférhetetlenség kezelése kapcsán. A tiltó modell<sup>7</sup> ellenzi az olyan megállapodások létrejöttét - különösen a pénzügyi jellegűeket - amelyek összeférhetetlenséget okozhatnak, ha csak nem eredményeznek akkora társadalmi hasznot, amely megfelelően ellensúlyozza a kialakult helyzetet. A nyilvánosságra hozatali és szakértői értékelési modell<sup>8</sup> szerint az érdekkonfliktusok elkerülhetetlenek. A gazdasági jellegű modell az összeférhetetlenséget tartja a legláthatóbbnak, és így tudományos szempontból a legveszélytelenebbnek.<sup>9</sup> Az alapelvi szintű - vagy másnéven leíró - megközelítés<sup>10</sup> szerint a szakpolitika alkotók általános, absztrakt nyelvhasználattal határozzák meg azokat az alapelveket és főbb értékeket, amelyek a döntéshozóknak megfelelő iránymutatást nyújtanak. A szabályalapú megközelítést<sup>11</sup> alkalmazók azokat a konkrét magatartásformákat részletezik, amelyeket tanácsos elkerülni.

A közzsférában dolgozók külső és belső behatásoktól mentes feladatellátása a közzsféra integritásának egyik fő építőköve. Mára már világszerte felismerték a közérdek és a magánérdek közötti összeütközések megfelelő kezelésének jelentőségét.

Az összeférhetetlenségi szabályok megalkotásakor a jogalkotók szeme előtt általában a közzsféra tisztaságának biztosítása, a pártatlan és befolyásolásmentes döntéshozatal célja lebeg.

### Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye

Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel hirdették ki az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményét. 2021 szeptemberéig az Egyezményhez 189 tagállam<sup>12</sup> csatlakozott.

Az Egyezményhez csatlakozott államok különböző módon közelítik meg az összeférhetetlenség szabályozásának szükségességét. Egyes államokban külön törvény rendelkezik az összeférhetetlenségről, máshol a közszolgálati törvényekben helyezték el a szabályokat. Található olyan megoldás is, ahol az adott állam magatartási szabályzattal egészíti ki a törvényi szabályozást, és teszi hatékonyabbá az összeférhetetlenségi esetek kezelését.

Az Egyezmény célja, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak abban, hogy hatékonyabb intézkedéseket tudjanak hozni a korrupció megelőzése és felszámolása érdekében.<sup>13</sup> Emellett támogatja a nemzetközi együttműködést és a technikai segítségnyújtást a korrupció megelőzése és a korrupció ellen folytatott harc során.<sup>14</sup>

<sup>6</sup> OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service 2003, pp. 83.

<sup>7</sup> Managing Conflicts of Interest: General Models and Approaches." Institute of Medicine. 1991. Patient Outcomes Research Teams (PORTS): Managing Conflict of Interest. Washington, DC: The National Academies Press. doi: 10.17226/1821.

<sup>8</sup> Managing Conflicts of Interest: General Models and Approaches." Institute of Medicine. 1991. Patient Outcomes Research Teams (PORTS): Managing Conflict of Interest. Washington, DC: The National Academies Press. doi: 10.17226/1821.d.

<sup>9</sup> Managing Conflicts of Interest: General Models and Approaches." Institute of Medicine. 1991. Patient Outcomes Research Teams (PORTS): Managing Conflict of Interest. Washington, DC: The National Academies Press. doi: 10.17226/1821.

<sup>10</sup> Joseph Mooney, Public officials and conflicts of interest, 2017., in: GLOBAL CORRUPTION: LAW, THEORY & PRACTICE , pp. 876.,

<sup>11</sup> Joseph Mooney, Public officials and conflicts of interest, 2017., in: GLOBAL CORRUPTION: LAW, THEORY & PRACTICE , pp. 876.,

<sup>12</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>, Letöltés dátuma: 2023. 06.25..19.

<sup>13</sup> Lásd az Egyezmény 1. cikk a) pontja.

<sup>14</sup> Lásd az Egyezmény 1. cikk b) pontja.

Hangsúlyt helyez a közügyekben és a köztulajdonnal kapcsolatban a becsületességre, a számonkérhetőségre és a közügyek és köztulajdon helyes kezelésére.<sup>15</sup>

Célom az Egyezmény vonatkozó rendelkezései bemutatásán túl a csatlakozó tagállamok összeférhetlenséggel kapcsolatos gyakorlatának ismertetése. Ennek körében bemutatom, hogy a szabályozottság különböző szintjei, a magatartási kódexek és az összeférhetlenségi nyilatkozatok megtétele, az alanyi kör kiterjesztése, a megfelelő intézményi keretrendszer és a képzések hogyan járulhatnak hozzá az összeférhetlenség helyes kezeléséhez. Írásomban nemcsak az Egyezmény szövegét és tagállamok támogatására kiadott gyakorlati útmutató<sup>16</sup> iránymutatásait hívtam segítségül, hanem az egyes csatlakozott államok sokszínű jogalkotási gyakorlatát is.

### Az összeférhetlenség alapjai

Az összeférhetlenség eseteit többféle módon kategorizálhatjuk. Kenneth Kernagan és John Langford egy tanulmányában<sup>17</sup> az összeférhetlenség hét esetkörét különbözteti meg. Az önmenedzselést, amikor valaki hivatalos személyként a saját üzletét építgeti és szerez megrendeléseket. Az előnyök szerzését, amely kezdődhet akár egyszerű ajándékok elfogadásával is, de súlyos esetben büntetőjogi tényállást is kimeríthet. A harmadik a befolyással üzérkedés, a negyedik összeférhetlenségi eset a hivatali eszközök engedély nélküli magán-célú használata. Az ötödik a bizalmas információk magán-célú felhasználása, a hatodik alatt az olyan külső munkavállalást értik, amely ellentétes a hivatalos személy munkáltatójának az érdekeivel. A hetedik összeférhetlenségi kategóriaként a közszférában történő foglalkoztatás utáni, olyan üzleti életben történő munkavállalást értik, amely a volt munkáltató érdekkörébe tartozik, és az illető a volt hivatali beosztásából profitál. Ez utóbbit hívják forgóajtó jelenségnek.

Az OECD a tényleges, a látszólagos és a lehetséges összeférhetlenség kategóriáit különbözteti meg. Tény-

leges az összeférhetlenség akkor, ha a hivatalos személy aktuális feladatai és kötelezettségei, valamint magánérdekei között érdekellentét van. Látszólagos akkor, amikor úgy tűnik, hogy a hivatalos személyek magánérdekei helytelenül befolyásolhatják feladataik teljesítését, de ez valójában nem így van. A lehetséges összeférhetlenség pedig olyan helyzetekben valósulhat meg, amikor a hivatalos személynek olyan jellegű magánérdekei vannak, amelyek egy adott ügy kapcsán a jövőben összeférhetlenséget eredményezhetnek.<sup>18</sup>

Az integritáson, átláthatóságon és elszámoltathatóságon nyugvó közigazgatás fontosságát hangsúlyozza az Egyezmény második, megelőző intézkedésekről szóló fejezetének a 7. és 8. cikke.

Az Egyezmény szerint „a részes államok – saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően – arra törekednek, hogy olyan rendszereket fogadjanak el, tartsanak fenn és erősítsenek, amelyek elősegítik az átláthatóságot és megakadályozzák az összeférhetlenséget.”<sup>19</sup> Az Egyezmény második fejezete több helyen is hangsúlyozza, hogy a közigazgatásnak a feddhetetlenség, az átláthatóság és az elszámoltathatóság elvei mentén kell működnie.<sup>20</sup> A közhivatalra való kinevezésnek az átlátható eljárásokon alapuló toborzáson és az érdemeken kell alapulnia. A választott közhivatalnokoknak hasonló előírásoknak kell megfelelniük, mint a kinevezetteknek.

Az etikai és antikorrupciós követelmények így integráns részét képezik a közhivatal ellátásának. A tagállamoknak az Egyezmény alapján valamennyi közhivatali viselő személy vonatkozásában - a betöltött beosztástól függően - szükséges olyan szabályozást megalkotniuk, amelyben kitérnek az összeférhetlenséggel kapcsolatos általános szabályokra, és azokra a helyzetekre, amelyek tiltottak vagy amelyek összeegyeztethetetlenek a betöltött beosztással. Ezt a kívánalmat az Egyezmény 8. cikke fogalmazza meg, amelyet később a magatartási szabályzatokról szóló részben fejtek ki részletesebben.

<sup>15</sup> Lásd az Egyezmény 1. cikk c) pontja.

<sup>16</sup> Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption, New York, 2009. Letöltés dátuma: 2023.06.25.

<sup>17</sup> Kenneth Kernagan and John Langford, *The Responsible Public Servant* (1990)

<sup>18</sup> Annex to the Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003. pp. 2

<sup>19</sup> Lásd az Egyezmény 7. cikk 4. pontja.

<sup>20</sup> Lásd: Az Egyezmény 5. cikke, 7. cikke, 10. cikke.

Az Egyezmény egyes tagállamai különféleképpen határozzák meg az összeférhetlenségi esetköröket.

Romániában adminisztratív összeférhetlenségként definiálják azt a helyzetet, ha valaki a közszférában betöltött beosztásából adódóan olyan hivatalos ügyben hoz döntést, vagy részt vesz a döntéshozatalban, amelyben, mint magánember személyesen is érdekelt.<sup>21</sup> Emellett a román jog meghatározza azokat a beosztásokat, tevékenységeket, amelyek betöltését összeférhetetlennek tartja a közszolgálattal. Az inkompatibilitást olyan helyzetként definiálja, melyben a köztisztviselő hivatali beosztása összeegyeztethetetlen más tevékenységek ellátásával, illetve pozíció betöltésével.<sup>22</sup>

Brazíliában hétféle, törvényben<sup>23</sup> meghatározott összeférhetlenségi esetkör van. A szövetségi végrehajtói hatalmi ágban dolgozó érdekkonfliktusba kerül, ha másnak belső információt szolgáltat, vagy azt saját maga vagy harmadik személy javára használja fel. Ha olyan tevékenységet végez, amely szolgáltatást nyújt, vagy üzleti kapcsolatban van olyan harmadik személlyel, aki érdeklét fél abban az ügyben, ahol ő hivatalos személyként jár el. Tilos a köztisztviselőknek közvetlenül, vagy közvetett módon, az olyan tevékenység folytatása is, amely természeténél fogva nem összeegyeztethető az illető hivatalos kötelezettségeivel. A közhivatalt ellátók nem képviselhetnek még informálisan sem magánérdekeket (pl. tanácsadóként, közvetítőként) a közszféra szerveinél, bármely szövetségi vagy állami kormányzati szervnél, vagy szövetségi önkormányzatnál. Nem tehetnek olyan intézkedéseket, amelyek a saját maguk vagy hozzátartozójuk részvételével működő jogi személyek számára nyújtana előnyt. Nem fogadhatnak el anyagi előnyt, vagy bármilyen ajándékot olyan harmadik személyektől, akik érdekeltek a hivatalos személy döntésének kimenetében. Nem nyújthatnak szolgáltatást olyan társaságoknak, amelyek tevékenységét az az ügynökség vagy közhatalmi szervezet, amelyhez az állami tisztviselő tartozik, ellenőrzi, felügyeli vagy szabályozza.

Ahhoz, hogy a közszféra dolgozói tudják, mely tevékenységektől kell távol tartaniuk magukat, elkerülendő az összeférhetlenséget, világos szabályrendszerek megfogalmazása szükséges. Az egyértelmű és írott szabályok azonban mit sem érnek, ha nem jutnak el a címzettekhez. A szabályok megismerésén túl, az érintetteknek rendelkezniük kell ismeretekkel az általuk végezhető külső tevékenységekről az engedélyezett vagy tiltott tisztségekről, az ellátható, vagy a közhivattal össze nem egyeztethető funkciókról. Abban az esetben, ha a közhivatalnok megsérti az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket - tagállamtól függően - büntetőjogi, közigazgatási vagy egyéb szankciók alkalmazásával találhatja szemben magát.

Demke és társai az egyes országok összeférhetlenségi rendszereit a szabályozottság foka szerint három csoportba sorolták.

A „kemény” modell képviselője az Amerikai Egyesült Államok, amely nagyon szigorú etikai rendszerrel rendelkezik, emellett részletesen meghatározza a korlátozásokat és tilalmakat, a nyilvántartásokra és a közzétételi követelményekre vonatkozó előírásokat, a munkaviszony megszűnése utáni szabályokat. Ennek a csoportnak a közös jellemzője, hogy a részletes szabályok és jelentési kötelezettségek mellett független ellenőrzési és monitoring funkcióval is rendelkezik. A „mérsékelt” megközelítést alkalmazó államok csoportjának ismérve, hogy sok területen rendelkeznek konkrét szabályozással, azonban „hagynak teret a kivételeknek” is, és az ellenőrzési mechanizmusaik sem olyan erősek. A „puha modell” azokat az országokat fedi le, amelyek esetében alacsony az összeférhetlenséggel foglalkozó szabályok száma, a bevallás önkéntes és ellenőrzési mechanizmus sem társul hozzá. Példaként Svédországot említik.<sup>24</sup>

### **Az összeférhetlenség szabályozásának módjai**

Az összeférhetlenség szabályozása többféleképpen történhet elsődleges vagy másodlagos jogalkotás révén,

<sup>21</sup> Article 70 of Law no. 161/2003.

<sup>22</sup> Bővebben: Law no. 161/2003 on certain steps for assuring transparency in performing high official positions, public and business positions, for prevention and sanctioning the corruption.

<sup>23</sup> Law 12813 of 2013, Article 5. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/12813.htm), Letöltés: 2023. 06. 17.

<sup>24</sup> Demke et al., Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, 2008.

illetve a részletesebb útmutatást nyújtó magatartási szabályzatok megalkotásával.

Demmke és társai<sup>25</sup> négy típusát különböztetik meg az összeférhetlenség szabályozásának. Az első, amikor az adott állam összes intézményére vonatkozó jogszabályba például az alkotmányba, büntető törvénykönyvbe, közigazgatási törvénybe, közszolgálati törvénybe foglalják az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket. A második típus, amikor speciális intézmények vonatkozásában állapít meg rendelkezéseket, ilyenek a nemzeti bankokra vagy a számvéviszésekre vonatkozó törvények. A harmadik típusú szabályozáshoz azok az államok tartoznak, ahol külön jogszabályt alkottak az összeférhetlenséggel kapcsolatos elvárások megfogalmazására (Szlovénia, Írország).<sup>26</sup> A negyedik esetkörben az egyes államok egyedi szabályozást alkotnak az egyes intézmények tekintetében.

Az összeférhetlenség szabályozására az Egyezmény részes államai gyakorlatában számos példát találhatunk. Egyiptomban az Alkotmányban is rendelkeznek az összeférhetlenségről. Külön törvényi szabályozás mellett döntött Csehország,<sup>27</sup> Grúzia,<sup>28</sup> Lengyelország,<sup>29</sup> Románia,<sup>30</sup> Szlovákia,<sup>31</sup> Szlovénia<sup>32</sup> és Montenegró<sup>33</sup> is. Ennek előnye, hogy amikor az összeférhetlenségről külön törvényt alkotnak, akkor részletesebb szabályozás kidolgozására nyílik lehetőség, ami elősegíti a kérdéses helyzetek könnyebb megértését és megítélését.<sup>34</sup>

Németországban, Ausztriában, Norvégiában a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó törvényben térnek ki az összeférhetlenség kérdéskörére.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló német szövetségi törvény szerint a közszolgálati tisztviselők egyik feladata, hogy teljes személyes elkötelezettséggel végezzék hivatásukat köztisztviselőként.<sup>35</sup> Pontosán ezért van az, hogy a német köztisztviselők a fő foglalkozásuk mellett csak korlátozott mértékben vállalhatnak másodállást. Előzetes engedély szükséges hozzá, amelynek megadására csak a felettes és a HR vezető jogosult.<sup>36</sup> Meg kell tagadni a másodállás engedélyezését, ha az a közfeladat befolyásmentes ellátását veszélyezteti vagy összeegyeztethetetlen a közhivatalnok hivatásával. Németországban<sup>37</sup> ezen túl az összeférhetlenség szabályozása a közigazgatási eljárásról szóló törvényben is megtalálható, emellett magatartási szabályzatot, és az integritással kapcsolatos szabályokat is alkottak.

Norvégiában a közigazgatásról szóló törvényben találhatóak az összeférhetlenség megelőzését szolgáló rendelkezések.<sup>38</sup> Ennek értelmében a közigazgatási ügyben történő döntéshozatalból vagy annak előkészítéséből ki kell zárni azt a köztisztviselőt, aki maga is érintett fél, vagy valamely féllel kapcsolatban áll, vagy a vezetője, illetve vezető pozíciót tölt be, igazgatósági tagja vagy a legfőbb képviselői szerv tagja a döntésben érintett gazdasági társaságban. Hasonlóképpen ki kell

<sup>25</sup> Demmke at al., *Regulating Conflicts of Interest*, pp. 43 és 45., 2008.

<sup>26</sup> Lásd még: Anne Peters: *Conflict of Interest: Cross-Cutting Problem*, Cambridge University Press, 2012.

<sup>27</sup> Lásd: Act of Law No. 159/2006 Coll., on Conflict of Interests, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/2006/159.html>, Letöltés: 2023. 06.17.

<sup>28</sup> Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service.

<sup>29</sup> Act of law of 21 August 1997 on the limitation of doing business by persons holding public office.

<sup>30</sup> Lásd 23. hivatkozás.

<sup>31</sup> Constitutional act on conflict of interest No. 357/2004 Coll.

<sup>32</sup> Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK) of 2010.

<sup>33</sup> Law on the prevention of corruption (published in the "Official Gazette, No. 53/2014 and 42/2017" - the Decision of the Constitutional Court).

<sup>34</sup> [https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt\\_2019?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=en).

<sup>35</sup> Section 61 of the Federal Act on Civil Servants.

<sup>36</sup> Section 99 (2) of the Federal Act on Civil Servants.

<sup>37</sup> Sections 20 and 21 of the Federal Administrative Procedure Act.

<sup>38</sup> Act relating to procedure in cases concerning the public administration, <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1967-02-10> Letöltés: 2023.06.19.

zárni, ha bármely olyan körülmény merül fel, amely megkérdőjelezi a befolyásmentes döntéshozatalába vetett bizalmat. Különös figyelmet kell fordítani arra is, hogy a döntés meghozatala személyes előnyt, hátrányt vagy kényelmetlenséget okoz-e a köztisztviselőnek, vagy bárkinek, akivel közeli személyes viszonyban áll.

Csehországban 2006-tól hatályos az összeférhetlenségről szóló törvény, amelyet 2018 szeptemberében azért módosítottak, hogy az addig felismert hiányosságokat kiküszöböljék. Létrehozták az Igazságügyi Minisztérium keretein belül a Nyilatkozatok Központi Nyilvántartóját, arra kötelezték a köztisztviselőket, hogy a beosztás betöltésének megkezdésekor induló nyilatkozatot tegyenek. Átalakították az összeférhetlenségi szabályok megsértésekor alkalmazható szankciók rendszerét és további tiltó szabályokat vezettek be a köztisztviselőkre.<sup>39</sup> A törvény kimondja, hogy a köztisztviselőnek a közérdeket kell előnyben részesíteniük a magánérdekeikkel szemben.<sup>40</sup> Azt is meghatározza, hogy a köztisztviselő nem folytathatnak üzleti vagy egyéb jövedelemszerző tevékenységet, nem lehetnek gazdasági társaságban döntéshozók vagy döntéshozó testület tagjai, irányító testület tagjai, felügyeleti vagy ellenőrző szerv tagjai, kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik. Nem léphetnek más munkaviszonyba vagy szolgálati jogviszonyba, kivéve, ha az a közhivataluk ellátásából adódik. Ezen korlátozások nem vonatkoznak a köztisztviselő tudományos, oktatói, újságírói, irodalmi, művészeti vagy sporttevékenységére.

### A magatartási szabályzatok

Az Egyezmény 8. cikke, amely a hivatalos személyek magatartási szabályzatáról szól, részletesebb rendelkezéseket tartalmaz az összeférhetlenség tekintetében. Előírja a tagállamok számára, hogy olyan magatartási szabályzatokat vagy előírásokat alkalmazzanak, amelyek elősegítik a közfeladatok kifogástalan, tisztességes és szabályszerű ellátását. A magatartási szabályzatok

világossá teszik a címzettek számára, milyen elvárásoknak kell megfelelniük, kétség esetén iránymutatásra lelhetnek egy-egy dilemmás helyzetben. Segít növelni a tudatosságukat, felhívja a figyelmüket azokra a következményekre, amelyekkel akkor kell számolniuk, ha nem tartják be az előírásokat. A közzszférára vonatkozó etikai eljárások bevezetése, valamint a magatartási szabályzatok elfogadása hatékony eszközei lehetnek az összeférhetlenség megelőzésének és kezelésének.

A tagállamok jogrendszerétől függően vagy külön jogalkotási aktussal hozzák létre a közzsféra egészére vonatkozó standardokat, vagy egy arra felhatalmazott testület alkotja meg az általános szabályokat és a részletszabályok kidolgozását más szakmai, ágazati testületre bízva, vagy különböző állománykategóriák (pl. ügyészek) számára határoz meg standardokat.

A magatartási szabályzatok nagy előnye, hogy egy helyen gyűjtik össze az elvárásokat, és így könnyebben alkalmazhatóak. A közzszférát érintő etikai szabályok célja, hogy a közzszférában dolgozók tisztában legyenek az elfogadható magatartásformákkal, ezért gyakori, hogy a köztisztviselőkkal történő munkaszerződés megkötésének és a jogviszony fenntartásának feltétele a magatartási kódex betartásának vállalása. A magatartási szabályzatokra épülő tréningek tovább növelhetik a köztisztviselő tudatosságát és elkötelezettségét. Ahhoz, hogy a szabályozás igazán hatékony legyen, a kódexnek „élőnek” kell lennie, aminek feltétele, hogy széles kör vegyen részt a kidolgozásban, minél több érintettet már a megalkotáskor be kell vonni, az elérendő célokat folyamatosan kommunikálni kell, a betartására ösztönző mechanizmusokat és szükség esetén következetes szankciókat kell alkalmazni. Emellett a magatartási szabályzatokat időszakonként felül kell vizsgálni és a szabályrendszert fejleszteni kell. A tagállamoktól elvárt olyan felügyeleti testület létrehozása, amely monitorozza a szabályzatok betartását. A monitorozás a köztisztviselő tudásszintjének mérésével, vagy különböző felmérésekkel is megvalósulhat.

<sup>39</sup> Article 4a-4c of the Act on Conflicts of Interests, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/2006/159.html>.

<sup>40</sup> Article 3 of the Act on Conflicts of Interests.

Németországban az Antikorrupciós Magatartási Szabályzat<sup>41</sup> azzal a törekvéssel készült, hogy ismereteket adjon át azokról az élethelyzetekről, amelyek során a közsféra dolgozói akaratlanul is korrupcióba keveredhetnek. Arra is törekszik, hogy az állományt ösztönözze a megfelelő és jogszerű feladat teljesítésre, és figyelmeztesse a korrupt viselkedés következményeire. Felhívja a köztisztviselők figyelmét a munka és a magánélet elválasztására, illetve annak folyamatos ellenőrzésére, hogy a magánérdekeik nem veszélyeztetik-e a munkahelyi feladatellátásukat. Előírja, hogy a viselkedésükkel mutassanak példát: utasítsák vissza és ne támogassák a korrupciót. Minden korrupt kezdeményezésről azonnal értesítsék a korrupciómegelőzésért felelős kontaktszemélyt és a vezetőjüket, továbbá, ha azt érzékelik, hogy valaki olyan kivételes bánásmódot szeretne, amely ellenkezik a tisztességes feladatellátással, abban az esetben konzultáljanak egy jelenlevő kollégájukkal.

Az olasz rendszer a magatartási kódexek két különböző szintjén alapul: az általános kódexen és a minden egyes állami szerv által elfogadott belső kódexen. A kódexek specifikus jogi következmények, például a fegyelmi szankciók alkalmazását teszik lehetővé. A Közalkalmazottak Magatartási Kódexének<sup>42</sup> 17. cikke olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek célja a magatartási kódex ismereteinek népszerűsítése a közszférában, beleértve az összeférhetlenséggel kapcsolatos intézkedéseket is. A közigazgatási szervek kötelessége közléteni a Nemzeti Magatartási Kódexet és a saját belső kódexüket a honlapjaikon. A belső kódex kiegészíti és részletezi a Nemzeti Magatartási Kódex rendelkezéseit.

Előírja, hogy minden közigazgatási szerv elektronikusan küldje el a kódexeket az összes alkalmazottnak, külső munkatársainak, az együttműködő üzletfeleinek. A magatartási kódex egy példányát az alkalmazottak a jogviszony létesítésekor megkapják, és annak elfogadását aláírásukkal igazolják. A közigazgatási szerv alkalmazottai évente kötelesek a magatartási szabályzatok megfelelő alkalmazását támogató tréningen részt venni, amely az összeférhetlenséggel kapcsolatos ismereteket is tartalmaz. A jogszabályi kötelezettségen<sup>43</sup> alapuló képzés célja a kódexek végrehajtásának ellenőrzése is. A Nemzeti Magatartási Kódex meghatározza, hogy a köztisztviselőknek meg kell felelniük a kellő gondosságnak, a hűségnek, a pártatlanságnak követelményének. A kódex általános magatartási alapelveket határoz meg, és tovább részletezi az Alkotmányban megfogalmazott elveket, mint a feladatellátástól való tartózkodást összeférhetlenség esetén, illetve hálapénz vagy pénzjutalom elfogadásának tilalmát. Kimondja, hogy a köztisztviselőknek meg kell felelniük az őket alkalmazó állami szerv által megalkotott antikorrupciós tervben foglaltaknak. Amennyiben a magatartási szabályzat rendelkezéseit megsértik, úgy fegyelmi felelősségre vonhatók. A Nemzeti Magatartási Szabályzat külön fejezete tartalmazza a vezetőkkal szemben megfogalmazott elvárásokat.<sup>44</sup>

Az Amerikai Egyesült Államokban a végrehajtó hatalom minden alkalmazottja valamely összeférhetlenségi szabály hatálya alá tartozik. Ide tartoznak a törvényes büntetőjogi és polgári összeférhetlenségi tilalmak, a végrehajtó hatalmi ág alkalmazottainak szóló Etikusi Magatartásról szóló Kódex (Magatartási

<sup>41</sup> A német szövetségi kormány először 1998-ban tett közzé a korrupció megelőzéséről szóló irányelvet, amely a közigazgatásban jelen lévő korrupciót hivatott megelőzni; a jelenlegi változat 2004. június 30-án került kiadásra. Az irányelv a megelőzési stratégia főbb szempontjait fedi le, például a korrupciónak kitett közigazgatási tevékenységek meghatározása, kapcsolattartó személyek kijelölése, a munkavállalók tudatosságának növelése és a szerződések odaítélése elveinek megteremtése. Az irányelv magában foglalja a szövetségi alkalmazottakra vonatkozó magatartási kódexet és iránymutatásokat ad a vezetők számára. A Magatartási Szabályzat az irányelv 1. számú mellékletét képezi.

<sup>42</sup> 62/2013. Elnöki rendelet, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:2013-04-16;62!vig=>

<sup>43</sup> Law no. 165/2001. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165!vig=> Letöltés: 2023.06.17.

<sup>44</sup> Art. 13.

standardok)<sup>45</sup> rendelkezései. A Magatartási Kódex tizennégy alapelvet fogalmaz meg a közhivatalnokokkal kapcsolatban.<sup>46</sup>

Az első alapelv kihangsúlyozza, hogy a közszolgálat a köz bizalmára épül, amely megköveteli a közszférában dolgozóktól, hogy hűek legyenek az Alkotmányhoz, a törvényekhez, az etikai alapelvekhez és ezeket részesítsék előnyben a magánérdekeikkel szemben. A második alapelv szerint az alkalmazottak nem rendelkezhetnek olyan pénzügyi érdekeltséggel, amely a lelkiismeretes feladatellátásukat veszélyezteti. A harmadik alapelv kimondja, hogy az alkalmazottak nem végezhetnek olyan pénzügyi tranzakciókat, amelyekben nem nyilvános kormányzati információkat használnak fel, vagy lehetővé teszik ezek jogosulatlan felhasználását magánérdekeik előmozdítása érdekében. A negyedik alapelv megtiltja az alkalmazottaknak, hogy bárminemű ajándékot vagy pénzügyösszeget elfogadjanak - a kódexben engedélyezett eseteket kivéve - más természetes vagy jogi személytől, amely kihatással lehet a feladatellátásukra. Az ötödik alapelv szerint az alkalmazottaknak lelkiismeretesnek kell eljárniuk. A hatodik alapelv rögzíti, hogy az alkalmazottak szándékosan nem tehetnek olyan, a kormányra nézve kötelező kötelezettségvállalásokat vagy ígéreteket, amelyekre nincsen felhatalmazásuk. A hetedik alapelv kimondja, hogy az alkalmazottak nem használhatják közhivatalukat magáncélra. A nyolcadik alapelv előírja az alkalmazottaknak a pártatlan eljárást, vagyis nem részesíthetnek előnyben egyetlen magánszervezetet vagy magánszemélyt sem. A kilencedik alapelv hangsúlyozza, hogy a munkavállalóknak meg kell védeniük és meg kell őrizniük a szövetségi vagyont, és csak az engedélyezett tevékenységekre használhatják fel. A tizedik alapelv megtiltja az alkalmazottak részvételét olyan külső tevékenységben vagy más munkaviszonyban, amely a kormányzati munkájukkal vagy felelősségükkel összeférhetetlen. A tizenegyedik alapelv alapján az alkalmazottak kötelezettek bejelenteni a csalást, a visszaélést és a korrupciót az illetékes hatóságoknak. A tizenkettedik alapelv pedig megállapítja, hogy az alkalmazottaknak jóhiszemű állampolgárként kell helyt-

állniuk és teljesíteni pénzügyi kötelezettségeiket, mint például a szövetségi, állami és helyi adók befizetése. A tizenharmadik alapelv kimondja, hogy a munkavállalóknak be kell tartaniuk azokat a törvényeket és rendeleteket, amelyek egyenlő esélyeket biztosítanak az amerikaiak számára fajtól, színtől, vallástól, nemtől, nemzetiségtől, életkortól vagy fogyatékosságtól függetlenül. Végül az utolsó alapelv előírja, hogy a munkavállalóknak törekedniük kell arra, hogy elkerüljék az olyan cselekményeket, amelyek jogszabályellenesek, vagy megsértik az etikai standardokat.

A magatartási kódex a fentiek mellett kitér a pénzügyi érdekeltségekre, a személyes és üzleti kapcsolatokra, a további jogviszonyokra, a külső tevékenységekre. A külső tevékenységek vonatkozásában kimondja, hogy megtiltható annak végzése minden olyan esetben, ha az ellentétes a munkavállaló hivatalos feladataival. Az adott szervezettől függően a külső foglalkoztatás vagy tevékenység előzetes jóváhagyáshoz kötött. Egyes, elnök által kinevezett személyek külső javadalmazása szintén korlátozás alá esik, míg szakértő tanúként is korlátozottan járhatnak el függetlenül attól, hogy juttatásért vagy anélkül teszik ezt. Ugyanez vonatkozik a szakmai szervezetekben való részvételre vagy például az oktatói tevékenységre, illetve az adománygyűjtésre.

Az Egyesült Királyságban „A közélet hét alapelve” (más néven a Nolan-elvek) mindenkire vonatkozik, aki közhivatalt visel, így az egész kormányzati szektorra kiterjed. Az első alapelv az önzetlenség, amely a köz érdekeinek elsődlegességét határozza meg. A második alapelv az integritás, amely többek között a befolyásmentes feladatellátást, a saját érdekek háttérbe szorítását és az érdekeltségek bejelentését tartalmazza. A harmadik alapelv a közhivatalok viselőitől döntéseik során objektivitást és pártatlanságot vár el. A negyedik alapelv szerint a közhivatalok viselőinek a nyilvánosság előtt elszámoltathatóknak kell lenniük döntéseikért és tetteikért, alá kell vetniük magukat az ehhez szükséges ellenőrzésnek. Az ötödik alapelv kimondja, hogy a közhivatalok viselőinek nyíltan, átlátható módon kell eljárniuk és döntéseiket meghozniuk. A hatodik alapelv a becsületes eljárás követelményét támasztja a közhi-

<sup>45</sup>[https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/0/A8ECD9020E3E384C8525873C0046575D/\\$FILE/SOC%20as%20of%202085%20FR%2036715%20FINAL.pdf](https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/0/A8ECD9020E3E384C8525873C0046575D/$FILE/SOC%20as%20of%202085%20FR%2036715%20FINAL.pdf).

<sup>46</sup>[https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/B97C62717328457B852585B6005A180D/\\$FILE/14%20General%20Principles.pdf](https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/B97C62717328457B852585B6005A180D/$FILE/14%20General%20Principles.pdf)  
Letöltés: 2023. 06.17.



vatalok viselőivel szemben. A hetedik alapelv alapján a közhivatalok viselőinek saját magatartásukkal kell népszerűsíteniük és határozottan támogatniuk az elveket, és a rossz magatartást mindenütt, ahol az előfordul, helyteleníteniük kell.

### Az érintettek köre

Az Egyezmény 2. cikke átfogóan definiálja a hivatalos személy fogalmát: „az a személy, aki – kinevezés vagy választás alapján, tartós vagy ideiglenes jelleggel, fizetés fejében vagy fizetés nélkül – a részes államban jogalkotó, végrehajtó, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási feladatot lát el, tekintet nélkül az illető személy beosztására. Bármely egyéb személy, aki közfeladatot lát el, többek között állami szervezetnél vagy állami vállalatnál, vagy aki közszolgáltatást nyújt a részes állam saját jogrendszerében meghatározottak és az illető részes államhoz tartozó jogterületen alkalmazottak szerint. A részes állam saját jogrendszerében „hivatalos személy”-ként meghatározott egyéb személy.”<sup>47</sup>

Az Egyezményhez csatlakozó tagállamok gyakorlatában három irányvonal rajzolódik ki az szabályozással érintett alanyi kör tekintetében. Az első a politikai kinevezettek és a magasszintű köztisztviselők vonatkozásában rendelkezik az összeférhetlenségről. A második irányvonal a törvényhozói, végrehajtói és az igazságszolgáltatási ágban dolgozó köztisztviselőkre kiterjedő összeférhetlenségi szabályokat foglalja magába. Míg a harmadik trend a korrupciónak kitett beosztásokat betöltő köztisztviselőkre fókuszál, ilyenek például a közbeszerzés, a rendvédelem területe, a vám-szervek vagy a bírák.

A gyakorlati útmutató azt javasolja, hogy a tagállamok olyan általános rendelkezéseket alkossanak az összeférhetlenség vonatkozásában, amely az összes közhivatali betöltő személy számára - beleértve a választott és a kinevezett közhivatalnokokat is - tilalmazza az érdekkonfliktusos helyzet fennállását, a rejtett vagyontárgyak birtoklását, a közhivatallal össze nem egyeztethető funkciók betöltését, vagy jogszabály által tiltott tevékenységek végzését.

### Az összeférhetlenségi nyilatkozatok

Az Egyezményben hangsúlyozott átláthatóságot és a külső befolyástól mentes döntéshozatalt hivatottak elősegíteni a különböző vagyon- és érdekeltségi nyilatkozati rendszerek. Az összeférhetlenségi nyilatkozatok kitöltésével, közzétételével nemcsak a különböző kapcsolati hálókat tárhatóak fel, hanem egyben hozzájárulnak a korrupciós esetek feltárásához, egy későbbi nyomozás sikeres lefolytatásához.

Általános elvárás az Egyezmény alapján az olyan rendelkezések bevezetése, amelyek szabályozzák az összeférhetlenséget, az össze nem egyeztethető pozíciókat és külső tevékenységeket. Az átlátható és pártatlan közszféra záloga olyan szervezeti kultúra meghonosítása, amelyben az ajándékok felajánlása és elfogadása nem támogatott, és ahol a személyes érdekek nem hatnak ki a hivatalos ügyintézésre. Ennek egyik eszköze az Egyezmény alábbi rendelkezésében megfogalmazott előírás.

„A részes államok – szükség szerint és saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően – olyan intézkedések és rendszerek megállapítására, illetve kialakítására törekednek, amelyek a hivatalos személyek számára előírják, hogy a megfelelő hatóságok számára nyilatkozatokat tegyenek többek között olyan külső tevékenységeikről, munkaviszonyukról, befektetéseikről, vagyonukról, továbbá jelentős ajándékokról vagy előnyökről, amelyekből hivatalos személyként ellátott feladataik tekintetében összeférhetlenség származhat.”<sup>48</sup>

Az útmutató szerint a nyilatkozatok főként az alábbi kulcselemekkel kell, hogy rendelkezzenek. A vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatoknak mindenképpen alkalmazniuk kell lenniük arra, hogy a köztisztviselők minden lényeges típusú jövedelme és gazdasági érdekeltsége vagy vagyoni viszonya kiderüljön belőlük. Így nyilvánvalóvá válnak az egyes érdekösszeütközések, illetve fény derül a jogellenes vagyongyarapodásra is. A nyilatkozattételi kötelezettséggel érintett személyek körét tekintve, van ahol a felsővezetők kötelezettek csak a kitöltésre, van ahol a beosztotti állomány is érintett,

<sup>47</sup> Lásd: Az Egyezmény 2. cikkének a) pontja.

<sup>48</sup> Lásd: Az Egyezmény 8. cikkének 5. pontja.

máshol a két előző csoportot kiegészíti az állami tulajdonú gazdasági társaságok, a rendvédelmi szervek, vámszervek vezetőinek köre is. Számos helyen a családtagok ugyanúgy kötelezettek a nyilatkozatok megtételére, mint maguk a köztisztviselők. Az érdekeltségi nyilatkozatok tartalmát illetően szükséges legalább a főbb érdekeltségekről, üzleti tevékenységről, külső munkavégzésről információt szolgáltatni. A vagyongyarapódásra fókuszáló nyilatkozat típusok főként a jövedelmeket, azok forrását, a meglévő vagyon értékét és néha a kiadásokat kérdezik. A nyilatkozatok gyakorisága kapcsán megelőzési szempontból az az ideális, ha a köztisztviselők a beosztásba lépéskor tesznek egy induló nyilatkozatot, azt évente megismétlik, majd a közszolgálati karrierjük befejezésekor is tesznek egy záró nyilatkozatot. Ez egyfajta rendszerességet, nyomon követhetőséget biztosít. Léteznek olyan megközelítések is, amelyek csak akkor kívánják meg a bejelentést, ha jelentős változás áll be a vagyoni viszonyokban, vagy felmerül egy tényleges érdekkonfliktus. A bejelentés módja lehet papír alapú, vagy elektronikus alapon működtetett rendszer. A rendszerek hatékonyságát egyrészt az növeli, ha útmutatókkal, help deskkel, online segédletekkel támogatják, másrészt pedig megfelelő szakértelemmel és időközönként ellenőrzik őket. A kitöltött nyilatkozatok ellenőrzése jogrendszerből, kapacitástól függően kiterjedhet az összes nyilatkozatra, lehet szűrőpróbaszerű, alapulhat egy meghatározott bejelentésen vagy kockázatfelmérés eredményeként is sor kerülhet rá. Hatékony módszer az elektronikus ellenőrzések lefuttatása is.

Ennek jó példája a Romániában 2016 óta alkalmazott PREVENT rendszer, amely informatikai rendszerként ellenőrzéseket futtat le a különböző adatbázisokban a közbeszerzési eljárásokban résztvevőkkel kapcsolatban. A PREVENT rendszer közvetlenül kommunikál a román elektronikus közbeszerzési rendszerrel.<sup>49</sup> Az ellenőrzés célja, hogy kiszűrje az összeférhetlenséghez vezető kapcsolatrendszereket. Amennyiben a rendszer felfed egy-egy lehetséges érdeköszeütközést, a román Nemzeti Integritás Ügynökség figyelmeztetést küld az érintett állami szervnek, amely köteles megszüntetni az összeférhetlenségre okot adó körülményeket. A Nem-

zeti Integritás Ügynökség országos hatáskörű autonóm szerv, amelynek kizárólagos hatáskörébe tartozik a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok rendszerének kezelése, az integritást sértő események megelőzése, azonosítása és megakadályozása.<sup>50</sup>

A legszélesebb körben elterjedt gyakorlat, hogy az összeférhetlenségi nyilatkozatok megtételére egy átfogó vagyonyilatkozati rendszerben kerül sor. A rendszeres nyilatkozattételi kötelezettséget sok államban kiegészíti az ad hoc bejelentési kötelezettség is, abban az esetben, ha lényeges változás áll be a köztisztviselők érdekeltségi vagy vagyoni viszonyaiban, vagy például kialakul egy tényleges összeférhetlenségi helyzet.<sup>51</sup> Szlovéniában a lehetséges és a valós érdeköszeütközés bejelentését a közigazgatási eljárásjogi törvény, a büntetőeljárásjogi törvény, a Munka Törvénykönyve és a közbeszerzési törvény is szabályozza. Az ad hoc bejelentésre kötelezettek köre kiterjed a választott és kinevezett tisztviselőkre, a vezetőkre, az állami tulajdonú gazdasági társaságok irányító vagy felügyeleti szerveinek tagjaira, valamint munkatársaira. Az induló nyilatkozatokat a Korrupciómegelőzési Bizottsághoz kell benyújtani, míg az ad hoc nyilatkozatokat az összeférhetlenséggel érintett szervezet tárolja.

#### A szabályozás betartásának ellenőrzése

Az összeférhetlenség kezelése csak akkor lehet hatékony, ha a megalkotott szabályozást be is tartják. Ebben fontos szerepe van a szükséges intézményi keretrendszer meglétének, amely biztosítja a vonatkozó jogszabályok betartását, kikényszerítését. A tagállamok az intézményi keretrendszer tekintetében kétféle megoldást alkalmaznak. Az egyik, hogy külön szervezet hoztak létre az összeférhetlenséggel kapcsolatos szabályozás betartatására, a benyújtott érdekeltségi és vagyonyilatkozatok ellenőrzésére, etikai tanácsadásra (centralizált modell). A másik megoldást választó államok viszont olyan keretrendszert hoztak létre, amelyben az összeférhetlenség kezelése a közigazgatási szervek vezetőinek általános feladatai közé tartozik (decentralizált modell).

A centralizált intézményi keretrendszert választók közül Montenegróban a Korrupciómegelőzési Ügynökség

<sup>49</sup> <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/romania/>.

<sup>50</sup> Law no. 144/2007.

<sup>51</sup> Példa erre Algéria, Litvánia, Montenegró, Szingapúr, Szlovénia, Olaszország gyakorlata is.

létrehozásáról a *Korrupció megelőzéséről szóló törvény* rendelkezik.<sup>52</sup> A törvény szerint az Ügynökség feladatai között szerepel a közérdek és a magánérdekek összeütközésének megelőzése, a hivatalos személyek által benyújtott jövedelem- és vagyonyilatkozatok ellenőrzése.

Szlovéniában az *Integritásról és a korrupció megelőzéséről szóló törvény*<sup>53</sup> rendelkezése alapján a Korrupciómegelőzési Bizottság (CPC) feladatköre igen szerteágazó, kiterjed a korrupció megelőzésétől és a közhivatal integritásának megerősítésétől a korrupciós esetek és egyéb szabálytalanságok kivizsgálásáig. Emellett az összeférhetetlenség megelőzése terén is rendelkezik feladatkörökkel. Ha például fennáll annak a lehetősége, hogy a hivatalos személy hivatali tevékenysége során összeférhetetlenség merül fel, a CPC eljárást kezdeményezhet az összeférhetetlenség tényleges megállapítására. Ha az eljárás alapján megállapítást nyer az összeférhetetlenség ténye, a CPC erről tájékoztatja az illetékes hatóságot vagy a munkáltatót, és meghatározza azt a határidőt, ameddig a hatóság, vagy a munkáltató köteles tájékoztatni a Bizottságot az e tekintetben megtett intézkedésekről.

Csehországban az Igazságügyi Minisztérium keretein belül hozták létre a Nyilatkozatok Központi Nyilvántartóját az összeférhetetlenségről szóló törvény alapján.<sup>54</sup> A közigazgatási információs rendszer keretein belül működő nyilvántartó teremt lehetőséget a kitöltött összeférhetetlenségi nyilatkozatok ellenőrzésére. A központi nyilvántartásért felelős szervként az Igazságügyi Minisztérium elsősorban azt ellenőrzi, hogy az arra kötelezettek benyújtották-e a nyilatkozataikat határidőre. Ezután kerülhet sor az információk valóságtartalmának ellenőrzésére. Amennyiben az ellenőrzés jogsértést észlel, úgy értesíti az illetékes hatóságokat, hogy elindulhasson a megfelelő eljárás.

A decentralizált intézményi rendszert választotta Magyarország mellett például Ausztria és Olaszország is.

Ezekben a tagállamokban az összeférhetetlenség kezelése a közintézmények vezetőinek napi tevékenységébe építve kap helyet. Olaszországban a közigazgatási szerv vezetője felügyeli az összeférhetetlenségi nyilatkozatok jogszerű benyújtását és amennyiben bárminemű jogsértést észlel, értesíti az illetékes hatóságokat.

### Az alkalmazott szankciók

Az Egyezmény 8. cikke szerint „A részes államok mérlegetik – saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően – fegyelmi vagy egyéb intézkedések meghozatalát olyan hivatalos személyekkel szemben, akik megsértik az e cikknek megfelelően meghatározott magatartási szabályzatokat.”

Az összeférhetetlenség terén megalkotott szabályozás eredményességéhez szükséges a megfelelő szankciórendszer megalkotása és annak meghatározása, mely élethelyzetek kerülhetnek szankcionálásra. A szankciók tekintetében az alábbi trendek ismerhetők fel: adminisztratív vagy fegyelmi eljárások keretében, vagy konkrét jogsértés esetén büntetőjogi szankciókkal sújtják az összeférhetetlenségi szabályokat megsértő személyeket. Vannak azonban olyan országok is, ahol egyáltalán nem élnek semmilyen megtorló intézkedéssel.

Az összeférhetetlenségi szabályok megsértése esetén alkalmazandó szankciók terén is változatos a nemzetközi gyakorlat. Csehországban az összeférhetetlenségről szóló törvény megsértése vétség, mely szabálysértési felelősséget von maga után. Az elkövető pénzbírsággal sújtható, melynek összege a megvalósított cselekménytől függően minimálisan 1000, maximálisan 500 000 cseh korona lehet.<sup>55</sup>

Indonéziában adminisztratív és büntetőjogi szankciókat is alkalmaznak. Az adminisztratív szankciók között van enyhébb esetekben a szóbeli vagy írásbeli figyelmeztetés, az előre sorolás elhalasztása, súlyosabb esetekben a közszolgálati jogviszony megszüntetését alkalmazzák.<sup>56</sup> Büntetőjogi szankcióként életfogytig tartó sza-

<sup>52</sup> Article 4. Law on Prevention of Corruption, Official Gazette of Montenegro 53/2014 and 42/2017.

<sup>53</sup> In: National Gazette of the Republic of Slovenia no. 69/11.

<sup>54</sup> Act No. 14/2017. Coll.

<sup>55</sup> Act No. 159/2006 Coll.

<sup>56</sup> Act No. 30 of 2014 on Government Administration, Article 80.

badságvesztés vagy akár 1 milliárd rúpia összegű pénzbírság is kiszabható.<sup>57</sup>

Norvégiában mind a Közzolgálati Etikai Útmutató,<sup>58</sup> mind a Közzolgálati törvény tartalmaz rendelkezéseket az összeférhetetlenségre vonatkozóan. Az Etikai Útmutató szerint a köztisztviselőknek nem lehet más egyéb olyan pozíciójuk, nem gyakorolhatnak olyan tulajdonosi jogokat, amely összeegyeztethetetlen a közzolgálati feladatellátásukkal, illetve alkalmas arra, hogy a közigazgatásba vetett bizalmat aláássa. Tiltott az olyan ajándékok és vendéglátás elfogadása, amely befolyásolhatja a köztisztviselők feladatait. Ha a Közzolgálati Etikai Útmutatóban foglaltak megsértésére kerül sor, úgy felfüggesztés vagy elbocsátás lehet a végeredmény a norvég közzolgálati törvény alapján. Érdekes, hogy maga az Útmutató nem tartalmaz szankciókat. Ha valaki megszegi a rendelkezéseit, az kötelezettségszegésnek minősül és a közzolgálati törvény szankcionálja. A súlyos kötelezettségszegés eseteit a norvég büntetőjog szankcionálja.

Az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusa törvényi szintű szabályozással büncselekménnyé nyilvánított számos összeférhetlenségi esetet, például a vesztegetést, a fizetség elfogadását vagy ajánlását olyan feladat elvégzéséért, amely az illető hivatalos kötelessége.<sup>59,60</sup> Emellett szintén az amerikai büntető törvény tiltja, hogy olyan hivatalos ügyben járjanak el a köztisztviselők, amelyben gazdaságilag közvetlenül vagy közvetetten érdekeltek.<sup>61</sup> Büntetőjogi szankcióra számíthat az a köztisztviselő is, aki külső szervezetek nem hivatalos képviselőjét látja el az Amerikai Egyesült Államokkal szemben, függetlenül attól, hogy kap-e érte pénzügyi ellentételezést vagy sem. Emellett az összes kormányzati alkalmazott részére meghatározásra került a munkaviszony megszűnése után tilalmazott tevékenységek, pozíciók köre.<sup>62</sup> Tartós tilalom - tehát élet-hosszig tartó eltiltás - vonatkozik a meghatározott ügyekben történő képviselői tevékenységre. Ennek

megfelelően, az a tisztviselő vagy munkavállaló, aki a végrehajtó hatalmi ág alkalmazottja volt, jogviszonya megszűnése után harmadik személy képviseletében befolyásolási szándékkal nem léphet kapcsolatba, vagy nem jelenhet meg más kormányzati tisztviselő vagy kormányzati hivatal előtt olyan ügyben, amelyben az Egyesült Államok félként van jelen, vagy lényeges és fontos érdeke fűződik hozzá. Nem vehet részt olyan ügyben, amelyben korábban kormányzati alkalmazottként ő maga járt el. Amennyiben ezeket a szabályokat megsérti, egy évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel vagy pénzbírsággal sújtható, ha a szándékoság bizonyítható, akkor 5 évig terjedő szabadságvesztést vagy pénzbírságot kaphat. Ezen felül különös kiegészítő tilalmi szabályok vonatkoznak a vezetőkre és a felsővezetőkre. A felügyelők a foglalkoztatásuk megszűnésétől számított két éven belül nem folytathatnak tárgyalásokat olyan ügyben, amely a kormányzati jogviszonyuk utolsó évében az ő felelősségi körükbe tartozott. A vezető tisztségviselők a közzférából történő távozásuk után egy évig nem tölthetnek be olyan szervezetnél vezető pozíciót, amely ellenérdekű fél a volt munkahelyükkel szemben, függetlenül attól, hogy részt vett-e az adott ügyben kormányzati dolgozóként vagy sem, illetve, hogy régi vagy azóta keletkezett ügy-e. A magasszintű vezetőknek két évig tilos a beosztásuk elhagyása után olyan személyt képviselniük, amely ellenérdekű fél a volt munkáltatójukkal szemben. Nem kommunikálhatnak más magas szintű vezetőkkel, például kabinet titkárokkal vagy kormányzati szervek vezetőivel. Ezen rendelkezések megsértőit is a fent részletezett büntetésekkel sújthatják az amerikai büntetőjog szerint.

### Összegzés

Habár egyformán minden tagállam számára megfelelő megoldásról nem beszélhetünk, mégis a kiemelkedő jó gyakorlatok alapján megállapíthatjuk, hogy a leghatékonyabbak azok az összeférhetlenségi rendszerek,

<sup>57</sup> Act No. 31 of 1999 on Eradication of Corruption, Article 3, [https://issuu.com/ethics360/docs/indonesia\\_-\\_law\\_no\\_31\\_of\\_1999\\_on\\_t](https://issuu.com/ethics360/docs/indonesia_-_law_no_31_of_1999_on_t).

<sup>58</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske\\_retningslinjer\\_engelsk\\_revidert.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske_retningslinjer_engelsk_revidert.pdf), Letöltés: 2023.06.17.

<sup>59</sup> 18 U.S.C. § 203, 205.

<sup>60</sup> 18 U.S.C. § 209.

<sup>61</sup> 18 U.S.C. § 208.

<sup>62</sup> 18 U.S.C. § 207.

amelyek - a szabályozás alanyi körére vonatkozóan - azon személyekre fókuszálnak, akik a közbizalom letéteményesei, így nagyobb esély van a közszférát érintő bármely reputációs veszteség megelőzésére. A szabályozás tartalmának is nagy szerepe van, fontos, hogy minden lényeges esetkör tekintetében megfelelő és egyértelmű iránymutatást nyújtson az érintetteknek, ezek hatékonysága útmutatókkal, képzésekkel tovább

fokozható. A rendszeres nyilatkozattétel és annak szakértelemmel történő ellenőrzése szintén hatékonyságot növelő tényező, amelyre egy jól működő intézményi keretrendszer teheti fel a koronát. Ez a tárház, amennyiben szükséges, különböző szankciókkal erősíthető. A cél annak elérése, hogy az összeférhetlenségi helyzetek könnyen felismerhetőek és ezáltal elkerülhetőek vagy kezelhetőek legyenek.