
TANULMÁNYOK

BIHARI MIHÁLY

A képviselők összeférhetetlensége és a hatalommegosztás *

A képviselők összeférhetetlenségi szabályai a hatalommegosztás személyes garanciáját jelentik. A képviselői pozíció és az össze nem férhetőnek minősített egyéb pozíció egyidejű betöltésének tilalma a személyeken keresztül megvalósuló hatalomkoncentráció és a nem kívánatos érdekbefolyásolás lehetőségét kívánja kizárni. Bibó István „Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most” című 1947-ben elhangzott akadémiai székfoglaló előadásában a demokrácia egyik legfőbb veszélyének a hatalomkoncentrációt nevezi meg. A hatalomkoncentráció megjelenhet szervezetekben, intézményekben és személyi pozíciókban egyaránt. Attól függően, hogy az állam valamelyik szervében (bürokrácia, militarizmus stb.), vagy az államhatalmon kívüli szervezetekben, például pártokban (pártokrácia), vagy a gazdasági életben kerül erre sor, beszélhetünk különböző fajta eltorzult koncentrált hatalmokról.

A fékek és ellensúlyok, továbbá az inkompatibilitás (össze nem férhetőség) tehát a hatalomkoncentrációt hivatottak megakadályozni. Az elválasztott hatalmak és az összeférhetetlennek minősített pozíciók kölcsönös fékeket és ellensúlyokat jelentenek egymás számára.

* Elhangzott 1996. december 17-én a Politikatudományi Társaság közgyűlésén, a Bibó István Emlékdíj átadása alkalmából.

BEVEZETÉS

Az országgyűlési képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok megalkotása minden parlament legbonyolultabb s leginkább körültekintő szabályozást igénylő törvényalkotási feladatai közé tartozik. Magyarországon 1946 óta nem volt komplex összeférhetlenségi törvény. Azt megelőzően viszont nagyon részletes, önálló összeférhetlenségi törvényeket fogadtak el a magyar parlamentben. A magyar parlamentarizmus történetében az első átfogó összeférhetlenségi törvényt 1875-ben fogadta el a parlament az 1875. évi I. tc. formájában. Ezt követően 1901-ben szabályozta ismét átfogó jelleggel a képviselők összeférhetlenségét a XXIV. számú tc., majd 1925-ben a XXVI. törvénycikk. Lényeges módosításra az 1938. évi XIX. számú törvénycikkben került sor, majd az utolsó átfogó összeférhetlenségi törvényt 1946-ban fogadta el a magyar parlament a XXVI. számú törvénycikk formájában.

A korábbi, átfogó összeférhetlenségi törvények elfogadását a magyar parlamentben hosszú heteken, sőt hónapokon át tartó vita előzte meg, ezzel szemben az 1946. szeptember 26-án benyújtott összeférhetlenségi törvény tervezetét sürgősséggel tárgyalta meg a magyar nemzetgyűlés. Az alkotmányügyi és közjogi bizottság tervezetét Dr. Zsedényi Béla országgyűlési képviselő terjesztette a nemzetgyűlés elé, és a parlament az általános és a részletes vitát mintegy 6 óra 20 perc alatt folytatta le. Ez a törvény 1946. november 15-én lépett hatályba. Az utolsó átfogó összeférhetlenségi törvény néhány évig volt hatályban, majd az 1949. évi XX. törvény és a hozzá kapcsolódó törvénykezések kapcsán hatályát veszítette. A diktatórikus szocializmus éveiben a gazdasági összeférhetlenség szabályai szinte értelmetlenné váltak a tulajdoni viszonyok radikális átalakulása révén, továbbá annak révén, hogy a hatalom megosztásával szemben a hatalom egységének elvéből kiindulva, erőteljes hatalomkoncentráció valósult meg, amelynek során nemhogy elkerülendő, hanem kifejezetten kívánatos volt az, hogy a magas állami, párttiszségeket, egyéb politikai és közhatalmi pozíciókat, valamint a gazdasági élet vezető tisztségeit betöltő személyek kerüljenek a parlamentbe. Néhány jelentéktelen, ún. hivatali-politikai összeférhetlenségi szabályt leszámítva, amelyeket az Alkotmány tartalmazott, összeférhetlenségi szabályok megalkotására és részletes kimunkálására nem került sor.

Az összeférhetlenségi szabályok tipikus demokratikus és konszolidációs törvények. Nagy, radikális, forradalmi jelentőségű és forradalmi jellegű átalakulásuk időszakában a parlamentek nem alkotnak összeférhetlenségi szabályokat. A forradalmi jelentőségű átmenetek időszakában új parlamenti és politikai elit kerül a parlament padsoraiba, amikor is a szigorú összeférhetlenségi szabályokkal szemben a parlamenti elit radikális cseréje az elsődleges feladat. A részletes összeférhetlenségi szabályok kialakítása és elfogadása, az már a parlamenti demokrácia konszolidációjának a jele. Ezt hangsúlyoznunk kell azért, mert jó néhányan úgy vélik, hogy az összefér-

hetetlenségi szabályok a parlamenti demokrácia válságtermékei, akkor kerül sor kidolgozásukra és elfogadásukra, amikor a parlament tisztasága, a képviselők függetlensége, a hatalmi ágak elválasztásának elve vagy a képviselők vagyoni és jövedelmi viszonyainak az átláthatósága kerül veszélybe. Határozottan le kell szögezni és hangsúlyozni kell azt, hogy az összeférhetlenségi szabályok nem büntető szabályok, az összeférhetlenség nem büntetőjogi, hanem közjogi intézmény.

Az összeférhetlenség erkölcsi alapokon nyugvó közjogi intézmény, ennek megfelelő szabályozási elvekkel, szabályozási célokkal, eljárási szabályokkal és szankciókkal.

Az 1946 óta első átfogó jellegű és komplexitásra törekvő összeférhetlenségi törvény elfogadása rendkívül nagyfokú szakmai-jogászi és politikai felelősségtudatot feltételez. Az összeférhetlenségi törvény megalkotása tehát nem lehet törvényalkotási versenyfeladat és rutinmunka terméke. Fölöttébb kívánatos lenne, hogy e bonyolult és rendkívül magas szakmai-jogászi és politikai felelősségtudatot igénylő törvénynek az előkészítése és elfogadása során a parlamenti pártok és a parlament térjen vissza ahhoz a normális törvényalkotási menetrendhez, amelynek során először magát a megalkotásra kerülő jogintézményt, szabályozási körét, tárgyát, szabályozási elveit határozzák meg és vitatják meg a képviselők, majd a szabályozás főbb elveinek elfogadása után készül el a törvényjavaslat szövege, amely még további vitára és tárgyalásokra bocsátható. Hatályos házsabályunk 100. §-a kifejezetten lehetőséget ad arra, hogy nagy jelentőségű törvények esetében az Országgyűlés először a törvénytervezet elveit, majd a törvényjavaslat kidolgozott szövegét tárgyalja meg.

Tisztában kell lennünk azzal, hogy az összeférhetlenségi szabályok hosszú távon meghatározzák a parlament összetételét, a parlamenti képviselet tartalmát és jellegét. Az összeférhetlenségi szabályok végső soron összefüggenek azzal is, hogy a parlament egykamarás vagy – esetleg az Alkotmány módosítása nyomán – kétkamarás formában működik-e. A második kamarában részt vehetnek jó néhány szervezet és szakmai terület képviselői, akik esetében egyébként összeférhetetlen a szervezeti tagság és pozíció a képviselőtestületi tagsággal.

Tisztában kell lennünk azzal is, hogy minél szigorúbbak és minél szélesebb körre terjednek ki az összeférhetlenségi szabályok, annál inkább fennáll a veszélye annak, hogy a parlament a társadalomtól elszakított, izolált politikai képviseleti testület lesz, amelynek társadalmi gyökerei elsorvadnak, érdekartikulációs funkciói megszakadnak, illetve veszélybe kerülnek.

Ugyancsak tisztában kell lennünk azzal, hogy az összeférhetlenségi szabályoknak nem lehet céljuk az, hogy a korábbi választások eredményeként a parlamenten belül kialakult arányokat utólagosan korrigálják és a parlament összetételét lényegesen megváltoztassák.

A SZABÁLYOZÁS INDOKAI

Magyarországon a rendszerváltás következtében konszolidált és működőképes demokrácia van. A képviselői összeférhetetlenség a parlamenti jognak – a házszabály mellett – a második legjelentősebb területe, amelynek teljes körű jogi rendezése és szabályozása ma még hiányzik. A politikai-hivatali összeférhetetlenséget az országgyűlési képviselők tekintetében az Alkotmány 20. §-a és a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 6–7–8. §-ai és néhány egyéb törvény (pl. a tb önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény) szabályozzák.

Az összeférhetetlenségi eljárás szabályait az Alkotmány és az 1990. évi LV. törvény tartalmazza. Az összeférhetetlenség szankcióját az Alkotmány 20/A §-ának c) pontja szabályozza.

Összeférhetlenségi eljárást az országgyűlési képviselővel szemben a parlament bármely tagja kezdeményezhet. Az összeférhetetlenség kimondására az Országgyűlésnek van hatásköre. Az összeférhetetlenség kimondása előtt a képviselő az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról, amelyhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozatára nincs szükség. Ha a képviselő nem mond le összeférhetetlen megbízatásáról vagy képviselői mandátumáról, akkor az Országgyűlés kimondja az összeférhetlenséget, és az Alkotmány 20/A §-ának (1) bekezdés c) pontja szerint az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik.

Mindezek alapján azt mondhatjuk tehát, hogy az Alkotmány és az 1990. év LV. törvény az országgyűlési képviselők politikai-hivatali összeférhetetlenségét és eseteit, valamint az ezzel kapcsolatos eljárást és szankciót rendezi csupán.

Az összeférhetlenségi szabályok hivatottak biztosítani a törvényhozói testület és az egyéni képviselő függetlenségét, a nem kívánatos befolyásolásoktól való mentességét, a lelkiismeretes képviselői munka feltételeinek megteremtését.

A parlament mint testület és a képviselő közjogi autonómiájának és függetlenségének a feltételeit lényegileg három jogintézmény biztosítja:

a) a szabad mandátum elve, az erre vonatkozó szabályokat a választójogi törvény, az Alkotmány és a házszabály tartalmazza (politikai függetlenség),

b) a mentelmi jog, amely a képviselő jogi függetlenségét biztosítja,

c) az összeférhetlenség közjogi intézménye, amely a képviselő anyagi, hivatali, erkölcsi és lelkiismereti függetlenségét biztosítja.

AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG FOGALMA ÉS JELENTŐSÉGE

Az összeférhetetlenség fogalma: a törvényben meghatározott pozíciók, tisztségek és tagságok, foglalkozások, valamint a képviselői megbízatás egyidejű betöltésének tilalma, illetve meghatározott tevékenységek végzésének tilalma a képviselői mandátum ideje alatt.

Az összeférhetetlenségi intézmény és szabályozás nagy jelentőségű, mivel az összeférhetetlenség lényegileg a társadalom jelentős rétegeit megfosztja a parlamenti képviselői feladatok ellátásának lehetőségétől, illetve az összeférhetetlenségi szabályok választási kényszer elé állítják az összeférhetetlen helyzetbe került képviselőt, akinek választania kell parlamenten kívüli megbízatása, tisztsége, tevékenysége és parlamenti képviselői mandátuma között. Más esetekben (az abszolút összeférhetetlenség esetén) a képviselőnek nincs választási lehetősége, hanem az összeférhetetlenség megállapítása jogszabály alapján a képviselői mandátum elvesztését vonja maga után (lásd méltatlanlási összeférhetetlenségek).

Az összeférhetetlenségi szabályok jelentőségét jogi, normatív és a képviselő függetlenségét garantáló funkciójuk adja, továbbá az, hogy végső soron egy ország parlamentjének összetétele nagymértékben függ az összeférhetetlenségi szabályoktól, azok szigorúságától vagy enyhébb jellegétől. Természetesen nem lehetnek illúzióink abban a vonatkozásban, hogy minél szigorúbb és minél szélesebb körre kiterjedő összeférhetetlenségi szabályokat alkot meg a parlament, annál ritkábban fordul elő a képviselők nem kívánatos befolyásolásának esete. A szigorú, normatív és érvényesíthető, kimerítő taxációval szabályozott összeférhetetlenség mellett is a nem-formális befolyásolás lehetősége minden parlamenttel és parlamenti képviselővel kapcsolatban megmarad.

A SZABÁLYOZÁS CÉLJAI

Az összeférhetetlenségi szabályok legfontosabb célja, hogy biztosítsák a törvényhozói munka függetlenségét, a nem kívánatos befolyásolásoktól való mentességet, a lelkiismeretes képviselői munka végzését.

Ennek érdekében az összeférhetetlenség szabályozásának *konkrét céljai:*

- a) a képviselők anyagi, szervezeti, hatalmi függetlenségének biztosítása,
- b) a hatáskörök és a hatalmi pozíciók koncentrálásának megakadályozása, a hatalmi ágak elválasztásának garantálása,
- c) a gazdasági és a politikai pozíciók összefonódásának megakadályozása,
- d) a nem kívánatos érdekérvényesítés és befolyásolás megakadályozása,

- e) a képviselőhöz méltatlan magatartást tanúsító képviselők megfosztása mandátumuktól, illetve annak megakadályozása, hogy a képviselői mandátumra méltatlan személyek képviselők lehessenek,
- f) a képviselők vagyoni és jövedelmi viszonyainak átláthatósága és ellenőrizhetősége.

A SZABÁLYOZÁS FELTÉTELEI

A magyar parlamenti demokrácia eljutott abba a stádiumba, amikor reális célként lehet kitűzni azt, hogy a parlament lehetőleg főállású, hivatásos képviselőkből álljon. Biztosítani kell ugyanakkor azt is, hogy a parlamentben képviselői feladatot vállaló személyek, mandátumuk lejárta után, megrázkódtatás nélkül vissza tudjanak térni eredeti szakmájukhoz, korábbi tevékenységükhöz. A főállású, hivatásos képviselői státus megteremtésének és a szigorú összeférhetlenségi szabályok elfogadásának elengedhetetlen feltétele a képviselők anyagi függetlenségének biztosítása, vagyis megfelelő javadalmazásuk.

Az alacsonyan fizetett és főállású képviselőségre kötelezett törvényhozó a korrupció és a tisztességtelen befolyásolás potenciális címzettje és áldozata.

AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG FAJTÁI ÉS TERÜLETEI

Az összeférhetlenségnek többféle fajtája van, és többféle szempont szerint csoportosíthatjuk őket. Egyes fajtáinak előtérbe kerülése (pl. a politikai összeférhetlenség 1946-ban, vagy a magántulajdonban lévő vállalatok gazdasági vezető pozícióit betöltő személyek távol tartása vagy beengedése a parlamentbe) rendszerfüggő, és a konkrét történelmi szituációtól függően kerülnek előtérbe vagy szorulnak háttérbe. A magyar jogtörténetben és a nemzetközi gyakorlatban az összeférhetlenségeknek – területük és tartalmuk alapján – viszonylag jól körülhatárolható fajtái alakultak ki.

a) A *hivatali összeférhetlenség* a képviselőnek a kormánytól és a kormányzati szervektől való függetlenségét hivatott biztosítani, valamint a nagy, erősen hierarchikus, szigorú alá-fölérendeltségi elv alapján működő szervezetek tagjait kívánja távol tartani a parlamenttől. Ide tartozik többek között a köztisztviselők összeférhetlensége is.

b) A *politikai összeférhetlenség* eseteinek egy része a hatalmi ágak szigorú elválasztásával függ össze, a hatalmi ágak elválasztásának perszonális garanciáit jelenti. A politikai összeférhetlenség másik esete az, amikor a képviselői mandátumból korábbi vagy meglévő politikai szervezeti tagság miatt zárnak ki egyes személyeket.

c) Az *érdekeltségi összeférhetlenség* a parlamenten kívül meglévő erős érdekbefolyásolást kívánja megakadályozni, tipikus esetei:

- a gazdasági összeférhetetlenség körei (állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok, magántulajdonban lévő gazdasági társaságok vezető pozíciói),

- az állam engedélyesei, az állammal koncessziós vagy közbeszerzői szerződéses viszonyban lévők köre,

- a köztisztviselők, közalapítványok, önkormányzati alapítványok és gazdasági társaságok tisztségviselői és tagjai,

- a tömegkommunikáció vezető pozícióit betöltő személyek.

d) *Közbenjárói*, nem kívánatos *érdekkijárói összeférhetetlenség*, amit hihetetlenül nehéz megkülönböztetni az érdekképviseleti funkciótól.

e) Méltatlansági összeférhetetlenség:

- büntetőjogi összeférhetetlenség

- erkölcsi összeférhetetlenség.

A feloldhatóság szempontjából beszélhetünk abszolút összeférhetetlenségről, ilyenek például a méltatlansági összeférhetetlenségek, amelyeknek a megállapítása esetén a képviselő a jogszabály erejénél fogva feltétlenül elveszíti képviselői mandátumát. A relatív összeférhetetlenség esetében a képviselő választási kényszer elé kerül, hogy vagy a képviselői mandátumáról, vagy az azzal összeférhetetlen pozíciójáról, megbízatásáról, tisztségéről mond le.

Az összeférhetetlenség időbeli érvényesülése és hatálya szempontjából beszélhetünk egyrészt a jelöltségből kizáró összeférhetetlenségről, másrészt a képviselői mandátum idején érvényesülő összeférhetetlenségről, harmadrészt utólagos összeférhetetlenségről, amely esetben a képviselő mandátumának lejártja után sem vállalhat meghatározott ideig meghatározott pozíciókat, például magas rangú köztisztviselői állást, illetve nem lehet koncessziós vagy közbeszerzői szerződés kedvezményezettje.

Végül az összeférhetetlenség terjedelme alapján beszélhetünk teljes körű és részleges összeférhetetlenségről, ez utóbbiak közé tartozik például az az eset, amikor is az ügyvédek és jogtanácsosok tevékenysége egészében nem összeférhetetlen képviselői mandátumukkal, de meghatározott körben ügyvédi és jogi képviseletet nem láthatnak el.

A SZABÁLYOZÁS FŐ ELVEI, MÓDJAI ÉS MÓDSZEREI

Az összeférhetetlenség rendkívül bonyolult intézményére és kapcsolataira tekintettel feltétlenül indokolt előzetesen az összeférhetetlenségre vonatkozó főbb szabályozási elveket tisztázni és azokban megállapodni.

Az összeférhetetlenség szabályozásának fő és kívánatos elvei:

1. A szabályozás teljes körű legyen, terjedjen ki az összeférhetetlenség minden területére és körére.

2. A magyar társadalom és parlamenti demokrácia viszonyaira tekintettel mérsékelt szigorúságú és körű összeférhetetlenség indokolt,

amely mellett a parlamenti rotáció és reprezentativitás kívánatos elvei érvényesülhetnek.

3. Eltérő szabályokat indokolt megállapítani az állami és a magántulajdonban lévő gazdasági társaságok vezetői pozíciót betöltő személyeire.

4. A képviselők vagyoni és jövedelmi viszonyaira vonatkozó szabályozás során a teljes körű átláthatóságra kell törekedni.

5. A komplex összeférhetlenségi szabályokat azonnal hatályba kell léptetni, de fokozatosan kell kiterjeszteni alkalmazásukat az 1994-ben megválasztott parlamenti tagokra, végső soron az 1998-tól megválasztásra kerülő parlament képviselőire kell teljes körűen és egyértelműen érvényesíteni az összeférhetlenségi szabályokat.

6. Részletes és garanciális eljárási szabályokat kell kidolgozni, és az összeférhetlenség ügyében a végső döntést a parlament hatáskörébe kell utalni.

Az összeférhetlenség intézményének szabályozása során háromféle szabályozási módszert és technikát kell alkalmazni:

- kimerítő és teljes körű taxatív szabályozásra van szükség a politikai, a hivatali, a gazdasági érdekeltségi, a tömegtájékoztatási, a köztestületi összeférhetlenség során;

- a fogalmi szabályozásra és az összeférhetlenség fogalmának interpretatív meghatározására kell törekedni az ún. érdekkijárási összeférhetlenség esetében. A fogalmi szabályozás mellett az érdekkijárási összeférhetlenség szabályozása során kötelező szabályozási elemként kell elfogadni, hogy csak anyagi ellenszolgáltatás fejében történő nem kívánatos érdekkijárást tekinthető összeférhetlenségnek, és el kell kerülni a *lex imperfecta* szabályozás veszélyeit ezen a területen;

- a vegyes szabályozást, tehát a taxatív és a fogalmi szabályozást együtt kell alkalmazni bizonyos területeken, például az erkölcsi és a közbenjárói összeférhetlenség esetén.

A TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉRE VONATKOZÓ ELVEK

Mindenképpen tekintettel kell lenni arra, hogy a megalkotásra kerülő, komplex összeférhetlenségi szabályokat újonnan megválasztott parlament fogadja el, amelynek tagjai nem számolhattak azokkal a szigorú összeférhetlenségi szabályokkal, amelyeket a parlament elfogad, akkor amikor a képviselőjelöltséget és a képviselőséget elválták.

Az összeférhetlenségi szabályokat együtt kell kidolgozni és egyidejűleg kell hatályba léptetni, viszont az összeférhetlenségi helyzet megszűntetésére vonatkozó szabályokat differenciáltan kell megalkotni.

a) Azonnal alkalmazható összeférhetlenségi szabályok: a hivatali-politikai, a méltatlansági, a tömegtájékoztatási, a köztestületi, az állami koncessziós és közbeszerzői törvény hatálya alá tartozó össze-

férhetetlenségek, valamint az összeférhetetlen jövedelmekre vonatkozó tilalmi szabályok.

b) Azonnal alkalmazhatók az összeférhetlenségi szabályok azokban az esetekben, amikor a képviselőnek nincsenek összeférhetetlen pozíciói, ebben az esetben a képviselő nem vállalhat összeférhetetlennek minősített pozíciót.

c) A gazdasági-érdekeltségi összeférhetetlen helyzetben lévő képviselők megtarthatnák pozíciójukat mindaddig, amíg eredeti megbízatásuk tart, de annak lejártá után nem választhatnák újra az adott pozícióba a képviselőt, csak ha a képviselői megbízatásáról lemond.

d) Az ügyvédek és jogtanácsosok esetében nem indokolt tevékenységük eleve és általánosságban összeférhetetlennek minősítése, csak abban az esetben, ha az államot, állami közhatalmi szervet képviselnek, vagy az állammal szemben járnak el jogi képviselőként.

e) A jövedelmi és a vagyoni bejelentési átláthatósági szabályok azonnal hatályba lépnének.

A KÉPVISELŐK VAGYONI ÉS JÖVEDELMI VISZONYAINAK ÁTLÁTHATÓSÁGÁT CÉLZÓ BEJELENTÉSI KÖTELEZETTSÉG

A képviselők vagyoni és jövedelmi viszonyainak átláthatósága alapvető követelmény közjogi méltóságuk és pozíciójuk következtében. A vagyoni és jövedelmi átláthatóság tartalma: információadási kötelezettség a képviselő vagyoni helyzetéről és jövedelméről, továbbá ezeknek az adatoknak a nyilvánossága.

Az információadási kötelezettség tárgya:

a) a vezető *pozíciók, tagságok*, amelyek egy része jövedelemmel jár, egy része nem jár jövedelemmel,

b) bizonyos *tevékenységek*, amelyek egy része jövedelemmel jár, más részük jövedelem nélkül is bevallási kötelezettség alá esik,

c) az induló vagyoni helyzet, időközbeni vagyongyarapodás és a képviselői mandátum megszűnésekor meglévő vagyoni helyzet,

d) juttatások és ajándékok meghatározott értékhatár felett (kéthavi képviselői tiszteletdíj esetén).

Az információadási kötelezettség személyi köre:

a) a képviselő,

b) az ún. közeli hozzátartozó (egyenes ági rokon, házastárs és élettárs, testvér, a testvér házastársa, a házastárs testvére). Kívánatos tehát, hogy az információadási kötelezettség ne csak a képviselőre, hanem az ún. közeli hozzátartozóra is kiterjedjen.

Mindkét esetben jogi garanciákat kell adni arra vonatkozóan, hogy az információadási kötelezettség harmadik személyt ne hozzon hátrányos helyzetbe (például nem hozzátartozó tulajdonostársat).

Az információadási kötelezettség időtartama:

a) az induló állapot a képviselői megbízólevél átadásának időpontjában meglévő vagyoni helyzetről,

b) a mandátum ideje alatt bekövetkezett vagyonnövekedés vagy vagyonsökkenés, vagy bármilyen változás a vagyoni helyzetben,

c) a mandátum megszűnésekor meglévő vagyoni helyzet,

d) elképzelhető, hogy a mandátum megszűnése után meghatározott ideig még fennáll a vagyongyarapodással kapcsolatos információadási kötelezettség, továbbá bizonyos pozíciók és vezető státusz vagy tagság vállalásának tilalma. (Ez különösen a koncessziós vagy a közbeszerzői törvény hatálya alá eső gazdasági társaságok és azok vezető pozíciói esetében indokolt.)

A vagyoni és jövedelmi viszonyok átláthatóságára vonatkozó szabályok alapján – amelyek tulajdonképpen csak a modern korban kapcsolódtak a szigorúan vett összeférhetlenségi szabályokhoz – nem indokolt azonnal az összeférhetlenséggel kapcsolatos, lényegileg egyetlen és rendkívül szigorú szankció, nevezetesen a képviselői mandátumtól való megfosztás, illetve az összeférhetetlen pozícióról vagy jövedelemről való lemondás előírása. Ezért az eljárási szabályok során a vagyoni és jövedelmi viszonyok átláthatóságára vonatkozó szabályok megsértése esetén enyhébb szankciók alkalmazása indokolt (például képviselői munkától és jogok gyakorlásától átmeneti időre való eltiltás stb.).

AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI ELJÁRÁS FŐ ELVEI ÉS GARANCIÁI

a) Az összeférhetlenségi eljárás kezdeményezésére az országgyűlési képviselőket kell feljogosítani. Beleértve azt az esetet is, amikor – önmaga helyzetének tisztázása érdekében – maga a képviselő kezdeményezi az összeférhetlenségi eljárást önmagával szemben. Bár a társadalom részéről elég komoly vita várható ennek a szűk kezdeményezői körnek a meghatározása tekintetében, azonban garanciális okok indokolják, hogy összeférhetlenségi eljárást más képviselővel vagy önmagával szemben csak parlamenti képviselő kezdeményezhessen.

b) Az eljárás megindításának formai feltételeinek elbírálását az Országgyűlés elnökére kellene bízni. Az összeférhetlenségi eljárási szabályok keretében elő kell írni azokat a kötelező minimális feltételeket, amelyek megléte esetén az Országgyűlés elnöke az összeférhetlenséggel foglalkozó bizottsághoz az ügyet továbbítja. Alapvető formai kellékek hiánya esetén a parlament elnöke az összeférhetlenségi eljárást nem kezdeményezi az összeférhetlenségi bizottságnál.

Alapvető formai kellékek: az összeférhetetlen képviselő személyének egyértelmű megnevezése, az összeférhetetlen helyzetre vonatkozó tények egyértelmű feltárása, az összeférhetetlen helyzetet bizonyító eszközök (írásbeli bizonyítékok, tanúk) egyértelmű megnevezése. Egy összeférhetlenségi eljárásban csak egy képviselővel szem-

ben folyhat vizsgálat, összeférhetlenségi eljárásokat összekapcsolni nem lehet. A bejelentő képviselő nevét és adatait fel kell tüntetni.

Ezeknek a formai kellékeknek a hiánya esetén az összeférhetlenségi eljárás el sem indulna.

c) A képviselői összeférhetlenség kivizsgálását a parlament illetékes, összeférhetlenségi bizottságára kell bízni.

A szóba jöhető más megoldások (Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsának, a Közigazgatási Bíróság valamely tanácsának vagy más bírói fórumnak a kijelölése) sértenék a parlament szuverenitását és a képviselő autonómiáját. Nem látszik indokoltnak a parlamenten belüli zsűri-rendszer, parlamenti bíróság stb. felállítását sem.

Az összeférhetlenségi bizottságon belül háromtagú előkészítő albizottságot, referáló albizottságot kellene kijelölni, amely az ügyet az összeférhetlenségi bizottság plénuma elé tárja.

d) Az összeférhetlenségi bizottság, amennyiben abszolút összeférhetlenséget állapít meg, javaslatot tesz a parlamentnek az összeférhetlenség kimondására és ezzel a képviselő mandátumának megszüntetésére.

e) Relatív összeférhetlenség esetén az összeférhetlenségi bizottság rövid határidőt szab a képviselő számára az összeférhetlenségi helyzet megszüntetésére vagy a képviselői mandátumáról való lemondásra. Ha a képviselő sem az összeférhetlenségi helyzetet nem szünteti meg, sem képviselői mandátumáról nem mond le, akkor az összeférhetlenség fennállása miatt az összeférhetlenségi bizottság javaslatot tesz a parlamentnek az összeférhetlenség kimondására, ezzel a parlamenti képviselői mandátumának megszüntetésére.

Az összeférhetlenségi bizottság tehát csak javaslattevő, előterjesztő szervezet, a végső döntést, amely végső soron a képviselői mandátum megszűnésével jár, csak a parlament mondhatná ki.

A parlament döntése ellen természetesen nincs helye fellebbezésnek. Az összeférhetlenség kimondása ügyében a parlament a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados többségével hozná meg döntését.

Ennél részletesebb eljárási szabályokat az összeférhetlenségi törvénytervezetében nem indokolt megállapítani, mivel az összeférhetlenségi szabályok végső soron attól függenek, hogy miféle összeférhetlenségi törvényt fogad el a parlament. Az összeférhetlenségi eljárásra vonatkozó alapvető elveken és garanciákon túl a részletes eljárási szabályokat a parlament összeférhetlenségi bizottsága hozná meg az összeférhetlenségre vonatkozó törvény kihirdetésétől számított 30 napon belül. Ezekben a részletes eljárási szabályokon belül indokolt rendezni a vagyoni és jövedelmi helyzet átláthatóságáról szóló szabályok megsértésére vonatkozó szankciókat is.

BEFEJEZÉS

Az összeférhetlenségi szabályok megléte és kiforrottsága a demokrácia egyik fokmérője. A magyar demokrácia súlyos mulasztása, hogy az átmenet után az első szabadon megválasztott parlament működése alatt és a második szabadon megválasztott parlament eddigi működéséig nem sikerült az Alkotmányban és a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvényben foglalt összeférhetlenségi szabályokon túl átfogó törvénytervezetet készíteni. A társadalmi közvélemény igénye határozott és egyértelmű az összeférhetlenség szabályozására vonatkozóan, de a politikai pártok mindegyike is megígérte, hogy viszonylag rövid időn belül elfogadják nemcsak az országgyűlési képviselőkre, hanem az önkormányzati képviselőkre, a köztisztviselőkre, a miniszterekre és a kormány tagjaira és a közalkalmazottakra vonatkozó speciális összeférhetlenségi szabályokat is. Úgy tűnik, hogy még hosszú időt vesz igénybe a demokrácia garanciái közé tartozó speciális összeférhetlenségi törvények és szabályok meghozatala. Legyünk bizakodóak abban, hogy az összeférhetlenségi csomagból 1997-ben a képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat a parlament végül is elfogadja.