

Oświadczenia majątkowe

<https://oswiadczeniamajatkowe.cba.gov.pl/om/standardy-miedzynarodowe/14341,Zwalczanie-Korupcji-w-Europie-Wschodniej-i-Azji-Centralnej.html>
16.01.2025, 03:33

Zwalczanie Korupcji w Europie Wschodniej i Azji Centralnej

Organisation for Economic Cooperation and Development

Jak weryfikować
deklaracje majątkowe?

Wprowadzenie
procedury weryfikacyjnej
w większości krajów, w
których obowiązuje
system deklaracji
majątkowych, przynosi
znaczne korzyści,
zwłaszcza w sytuacji
kiedy mamy do
czynienia z dużą liczbą
urzędników
państwowych, wysokim
poziomem korupcji oraz
niskim zaufaniem
społeczeństwa do rządu.

OECD



Weryfikacja jest szczególnie zalecana w celu utrzymania integralności informacji w systemie (np. aby wykluczyć gromadzenie systematycznie fałszywych danych) lub aby odpowiedzieć na obawy publiczne dotyczące stylu życia niektórych funkcjonariuszy publicznych w porównaniu do tego, co deklarują.

Bez względu na to, czy wybór deklaracji do weryfikacji odbywa się losowo, na podstawie analizy ryzyka, czy inną metodą, warto zachować równowagę między systematyczną weryfikacją według sztywnych kryteriów a podejściem ad hoc, które reaguje na konkretne sygnały ostrzegawcze lub inne wskazania. Należy unikać weryfikacji zbyt dużej liczby deklaracji, ponieważ wiąże się to z ryzykiem wysokich kosztów wdrożenia przy relatywnie niewielkiej liczbie istotnych ustaleń.

Niektóre kraje nie decydują się na wprowadzenie weryfikacji deklaracji majątkowych z uzasadnionych powodów, np. gdy samo upublicznienie informacji jest uważane za wystarczające, społeczeństwo obywatelskie jest silne, media niezależne, a wybory uczciwe i wolne. Jednak takie podejście może okazać się niewystarczające, by zaspokoić publiczne oczekiwania wobec odpowiedzialności administracji.

Jak oceniać system deklaracji majątkowych?

Pytania o to, w jakim stopniu deklaracje majątkowe funkcjonariuszy publicznych faktycznie przyczyniają się do obniżenia poziomu korupcji lub zwiększenia zaufania publicznego, nie znajdują jednoznacznej odpowiedzi w najbliższym czasie. Niemniej jednak, w miarę swoich możliwości poszczególne kraje powinny rozważyć okresowe przeglądy funkcjonowania systemu deklaracji majątkowych oraz opracowanie i stosowanie odpowiednich wskaźników do oceny ich skuteczności.

Takie wskaźniki mogą obejmować:

- poziom zgodności z wymaganiami dotyczącymi wypełniania i składania deklaracji,
- rodzaje i liczbę postępowań prawnych, np. działań dyscyplinarnych lub dochodzeń karnych, związanych z informacjami zawartymi w deklaracjach lub przez nie zainicjowanych,
- liczbę wniosków o dostęp do deklaracji składanych przez obywateli itp.

Efektywność systemu deklaracji zależy nie tylko od realizacji jego założonych celów, ale także od kosztów jego funkcjonowania (efektywność staje się wątpliwa, gdy koszty są zbyt wysokie). Dlatego, w miarę możliwości, kraje powinny rozważyć ciągłe monitorowanie zasobów (finansowych, ludzkich) przeznaczanych na obsługę systemu.

Międzynarodowe standardy

Lata 90. XX wieku przyniosły nie tylko rozpowszechnienie systemów deklaracji majątkowych w krajach transformacji ustrojowej, ale również pojawienie się głównie „miękkich rekomendacji” międzynarodowych w tym zakresie. Jednym z wcześniejszych dokumentów międzynarodowych przewidujących składanie deklaracji przez funkcjonariuszy publicznych była Międzyamerykańska Konwencja Przeciw Korupcji (przyjęta w 1996 r.). Konwencja wymaga, aby państwa-strony rozważyły

wprowadzenie środków mających na celu stworzenie, utrzymanie i wzmocnienie m.in. „systemów rejestracji dochodów, majątku i zobowiązań osób pełniących funkcje publiczne na określonych stanowiskach zgodnie z przepisami prawa oraz, tam gdzie to możliwe, publiczne udostępnianie takich rejestrów”.

Afrykańska Konwencja o Zapobieganiu i Zwalczaniu Korupcji (przyjęta w 2003 r.) zobowiązuje państwa-strony do „wymagania od wszystkich lub wyznaczonych funkcjonariuszy publicznych składania oświadczeń majątkowych w momencie obejmowania urzędu, podczas pełnienia funkcji publicznych oraz po ich zakończeniu”.

Najwcześniejszy europejski standard można znaleźć w Rekomendacji Nr R (2000) 10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie kodeksów postępowania funkcjonariuszy publicznych (przyjętej 11 maja 2000 r.). W artykule 14 wspomniano o deklaracjach: „Funkcjonariusz publiczny zajmujący stanowisko, na którym jego osobiste lub prywatne interesy mogą potencjalnie kolidować z obowiązkami służbowymi, powinien, zgodnie z wymogami prawnymi, składać deklaracje po objęciu stanowiska, w regularnych odstępach czasu, a także po każdej zmianie, wskazując charakter i zakres tych interesów.” Rekomendacja podkreśla jedynie cel deklaracji w zakresie kontrolowania konfliktu interesów, a nie monitorowania majątku, co w wielu krajach również jest uznawane za istotne.

Warunki przystąpienia do Unii Europejskiej dla krajów kandydujących generalnie nie zawierały jednoznacznego wymogu ustanowienia systemu deklaracji majątkowych dla funkcjonariuszy publicznych (nie istnieje prawo UE ani *acquis communautaire* dotyczące deklaracji). Stanowisko UE wyrażone w szerokich ramach obejmowało wymóg „osiągnięcia przez kraj kandydujący stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka...”. Tymczasem od krajów kandydujących oczekiwano spełnienia wymogów odpowiednich standardów międzynarodowych i wdrożenia różnych procedur antykorupcyjnych. Ponadto konkretne kraje otrzymywały szczegółowe zalecenia dotyczące wdrożenia lub wzmocnienia środków kontroli konfliktu interesów i weryfikacji majątku funkcjonariuszy publicznych w ramach wymagań UE dotyczących kontroli korupcji.

W rezultacie, mimo braku wiążącej podstawy prawnej i jednoznacznych dowodów skuteczności, deklaracje majątkowe funkcjonariuszy publicznych stały się *de facto* standardem Unii Europejskiej wobec krajów kandydujących. Jak już wspomniano, wszystkie dziesięć krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły do UE w XXI wieku, wprowadziło takie systemy, o większej lub mniejszej skuteczności, jeszcze przed akcesją. Funkcjonowanie tych systemów pozostaje pod obserwacją Komisji Europejskiej w odniesieniu do obecnych krajów kandydujących.

Obecnie deklaracje funkcjonariuszy publicznych są częścią globalnego standardu ujętego w Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji (przyjętej w 2003 r.). Artykuł 8 (ustęp 5) zawiera „miękki standard”, który wymaga od państw-stron

„starania się, tam gdzie to stosowne i zgodnie z fundamentalnymi zasadami prawa krajowego, o ustanowienie środków i systemów wymagających od funkcjonariuszy publicznych składania odpowiednim organom deklaracji dotyczących m.in. ich zewnętrznych działań, zatrudnienia, inwestycji, majątku oraz istotnych darowizn lub korzyści, które mogą prowadzić do konfliktu interesów w odniesieniu do ich funkcji jako funkcjonariuszy publicznych.”

Konwencja wraca do kwestii ujawniania majątku w kontekście dochodzenia roszczeń, wymagając, aby „każde państwo-strona rozważyło ustanowienie, zgodnie ze swoim prawem krajowym, skutecznych systemów ujawniania majątku dla odpowiednich funkcjonariuszy publicznych oraz wprowadzenie odpowiednich sankcji za ich nieprzestrzeganie. Każde państwo-strona powinno również rozważyć podjęcie działań umożliwiających jego kompetentnym organom dzielenie się takimi informacjami z właściwymi organami innych państw-stron, gdy jest to konieczne do prowadzenia dochodzeń, dochodzenia roszczeń i odzyskiwania korzyści z przestępstw ustanowionych zgodnie z tą konwencją” (Artykuł 52, ustęp 5).

Wymogi Konwencji ONZ nie stanowią więcej niż obowiązku rozważenia takich działań. Jednakże, czerpiąc język z Przewodnika Legislacyjnego do wdrożenia Konwencji ONZ Przeciw Korupcji (ONZ, 2006, ustęp 12, s. 4), wyraźnie wskazano, że państwa są zachęcane do rozważenia wprowadzenia takich systemów deklaracji i do podjęcia autentycznych działań w celu oceny ich zgodności z krajowym systemem prawnym.

Dalsze zalecenia znajdują się w Przewodniku Technicznym do Konwencji ONZ (ONZ, 2009, s. 25-26) i obejmują m.in.:

- ujawnianie wszystkich istotnych rodzajów dochodów i majątku funkcjonariuszy (wszystkich lub wyłącznie z pewnego poziomu stanowisk czy sektorów oraz/lub ich krewnych);
- formularze deklaracji umożliwiające porównania rok do roku dotyczące sytuacji finansowej funkcjonariuszy;
- procedury ujawniania uniemożliwiające ukrywanie majątku funkcjonariuszy innymi sposobami lub, w miarę możliwości, majątku posiadanego przez osoby, do których państwo-strona może nie mieć dostępu (np. ulokowanego za granicą lub przez nierezydentów);
- wiarygodny system kontroli dochodów i majątku dla wszystkich osób fizycznych i prawnych, dostępny np. w ramach administracji podatkowej, w odniesieniu do osób lub podmiotów związanych z funkcjonariuszami publicznymi;
- absolutny obowiązek funkcjonariuszy do uzasadniania/udowadniania źródeł swoich dochodów;
- wykluczenie, w miarę możliwości, deklarowania nieistniejącego majątku,

który mógłby później posłużyć jako uzasadnienie niewyjaśnionego bogactwa;

- zapewnienie instytucjom/jednostkom nadzorującym odpowiednich zasobów kadrowych, wiedzy fachowej, możliwości technicznych i uprawnień prawnych do skutecznej kontroli;
- wprowadzenie odpowiednich, odstrasżających kar za naruszenie tych wymagań.

Deklaracje majątkowe funkcjonariuszy publicznych

Przejrzystość i odpowiedzialność publiczna

Oprócz zapobiegania konfliktom interesów, bardziej ogólne cele, takie jak przejrzystość, odpowiedzialność publiczna, zaufanie i integralność, stanowią najczęściej deklarowane cele systemów deklaracji majątkowych. Cele te nie są ze sobą sprzeczne; odzwierciedlają raczej nacisk polityczny związany z jednym lub drugim systemem. Historycznie prawo do składania petycji do rządu rozszerzyło się na szersze prawo do informacji posiadanych przez władze. W krajach, gdzie treść deklaracji majątkowych funkcjonariuszy publicznych jest dostępna dla obywateli, narzędzie to zasadniczo rozszerza zakres prawa do informacji (często nazywanego również wolnością dostępu do informacji) na dane prywatne urzędników państwowych.

Cele systemów deklaracji

Weryfikacja legalności dochodów i majątku jest kolejnym, często deklarowanym lub przynajmniej domyślnym celem. Międzynarodowe standardy nie łączą jednoznacznie deklaracji z koniecznością monitorowania majątku funkcjonariuszy publicznych. W przeciwieństwie do zapobiegania konfliktom interesów i odpowiedzialności publicznej, państwa zazwyczaj dążą do sprawowania kontroli nad dochodami i majątkiem całej populacji, a nie tylko wybranych grup. Niemniej jednak w niektórych krajach zaakceptowano ideę, że deklaracje majątkowe funkcjonariuszy publicznych powinny służyć jako szczególne narzędzie monitorowania majątku. Podstawowym założeniem jest, że funkcjonariusze publiczni powinni podlegać bardziej rygorystycznej kontroli niż reszta społeczeństwa.

Uwagi polityczne i brak wyraźnych celów politycznych

Bogaty materiał analityczny pokazuje, że wprowadzanie i rozwój systemów deklaracji majątkowych (podobnie jak wielu innych przepisów dotyczących etyki publicznej) często mają na celu przede wszystkim osiągnięcie korzyści politycznych – takich jak zwiększenie zaufania do nowego rządu, poprawa szans na reelekcję skandalizowanej partii politycznej czy spełnienie oczekiwań międzynarodowych darczyńców. Przykładem może być szczegółowa analiza, jak nowo wybrani prezydenci USA wielokrotnie próbowali podkreślić swoją etyczną wyższość względem poprzednich administracji poprzez szybkie opracowywanie nowych – często uciążliwych – zasad

etycznych, bez szczegółowej analizy oczekiwanych skutków tych zmian.

Przykład reformy systemu deklaracji majątkowych — Estonia

Estonia stała się wzorowym krajem pod wieloma względami, jeśli chodzi o kwestie integralności i polityki antykorupcyjnej. Obejmuje to podejścia przyjęte przy projektowaniu i reformowaniu systemu deklaracji majątkowych, które można uznać za przykład samokrytycznej oceny i dążenia do doskonalenia na jej podstawie.

System deklaracji majątkowych w Estonii, ustanowiony w 1995 r., od momentu powstania jest w ciągłej transformacji. Ramy prawne systemu określono w Ustawie o przeciwdziałaniu korupcji oraz Ustawie o służbie publicznej. Zgodnie z Ustawą o przeciwdziałaniu korupcji członkowie Riigikogu, prezes Sądu Najwyższego, premier, prezydent Republiki, prezes Banku Estonii oraz audytor generalny składają deklaracje o interesach ekonomicznych do Specjalnej Komisji ds. Przeciwdziałania Korupcji. (Inne kategorie funkcjonariuszy publicznych wymienione w ustawie podlegają innemu reżimowi, a ich deklaracje zbierane są przez wyznaczony organ lub urzędnika.) Komisja jest odpowiedzialna za sprawdzanie prawidłowości tych deklaracji oraz za nadzór nad działalnością posłów, zwłaszcza w kontekście ograniczeń dotyczących ich zatrudnienia.

Zebrane przez Komisję informacje dotyczące realizacji ustawy były przekazywane zarówno Parlamentowi, jak i opinii publicznej. Pierwsze sprawozdanie pt. „Przegląd stosowania Ustawy o przeciwdziałaniu korupcji” zostało opracowane i przedstawione na początku 2000 r. Oprócz danych liczbowych dokument podkreślał również konieczność priorytetowego wdrażania środków zapobiegawczych oraz wskazywał problemy w stosowaniu ustawy.

Latem 2000 r. Krajowy Urząd Kontroli dokonał pierwszej oceny przetwarzania deklaracji majątkowych. Wyniki były dość krytyczne wobec tego mechanizmu, stwierdzając, że system kontroli deklaracji nie działał prawidłowo.

W ramach drugiej rundy oceny GRECO, przeprowadzonej w 2003 r., jedna z rekomendacji dla Estonii dotyczyła systemu deklaracji majątkowych, wzywając kraj do „przeglądu systemu deklaracji majątkowych i interesów funkcjonariuszy publicznych, w szczególności w zakresie dostępu do danych niezbędnych do kontroli takich deklaracji”. W 2005 r. przeprowadzono badanie mające na celu ocenę skuteczności systemu deklaracji majątkowych.

Badanie wykazało konkretne wady systemu, takie jak:

- zbyt duża liczba urzędników składających deklaracje w stosunku do rzeczywistych możliwości monitorowania,
- nieścisłość formularzy deklaracji majątkowych (urzędnicy uwzględniali wyłącznie te składniki majątku i dochody, które były ich własnością, a nie te,

które mieli do dyspozycji),

- uciążliwość systemu papierowego w porównaniu z rozwiązaniami IT.

Na podstawie wyników badania oraz w odpowiedzi na zalecenie GRECO rozpoczęto reformę istniejącego systemu, a Ministerstwo Sprawiedliwości Estonii przygotowało nowy projekt ustawy. Projekt oczekiwał na zatwierdzenie przez parlament w 2009 r.

Nowe przepisy mają na celu poprawę kilku aspektów, w tym m.in.:

- ograniczenie liczby urzędników składających deklaracje do liczby możliwej do monitorowania,
- rozszerzenie kategorii majątku i zobowiązań, które urzędnicy publiczni faktycznie wykorzystują,
- wprowadzenie elektronicznej bazy danych z wstępnie wypełnionymi formularzami (jak w duńskim i szwedzkim systemie podatkowym),
- podniesienie standardów odpowiedzialności oraz wprowadzenie szerszych instrumentów kontroli dla Komisji i kierowników odpowiednich instytucji/jednostek.

Kategorie funkcjonariuszy publicznych objętych obowiązkiem deklaracyjnym

Poszczególne kraje znacznie różnią się pod względem kategorii funkcjonariuszy publicznych objętych systemem deklaracji majątkowych, definicji pracowników sektora publicznego uznawanych za funkcjonariuszy publicznych oraz tego, czy system ten powinien obejmować również osoby inne niż funkcjonariusze publiczni.

Członkowie parlamentu i członkowie rządu

Najwęższym zakresem objętości systemu deklaracji majątkowych na poziomie międzynarodowym jest ograniczenie go do członków parlamentu. Decyzja ta wynika z kilku powodów, m.in. potrzeby wspierania świadomego głosowania w wyborach oraz wzmacniania odpowiedzialności politycznej. W krajach Europy Zachodniej charakterystyczne jest ograniczenie zakresu obowiązku deklaracyjnego do tej grupy funkcjonariuszy (w niektórych przypadkach obejmując również członków rządu). Do godnych uwagi przykładów należą Niemcy (gdzie obowiązek dotyczy członków Bundestagu) oraz kraje skandynawskie, takie jak Dania, Szwecja i Norwegia. Żaden z przeanalizowanych byłych krajów socjalistycznych nie definiuje zakresu objętych funkcjonariuszy w tak wąski sposób.

Wyżsi funkcjonariusze polityczni

Najczęściej spotykanym podejściem jest definiowanie kręgu wyższych funkcjonariuszy publicznych, obejmującego zarówno członków parlamentu i ministrów, jak i inne

kategorie osób sprawujących władzę polityczną lub zajmujących wysokie stanowiska wykonawcze. Jest to częściowo uzasadnione uznaniem, że nie tylko wybrani politycy, ale także wyższe szczeble urzędników ministerialnych oraz kierownicy określonych instytucji/jednostek odgrywają znaczącą rolę w tworzeniu polityki. Chociaż te kategorie funkcjonariuszy nie ponoszą odpowiedzialności politycznej w takim samym stopniu jak ich wybrani przełożeni, istnieją uzasadnione powody dla konieczności ujawniania ich powiązań biznesowych z osobami trzecimi, dodatkowych dochodów, interesów itp. Główne korzyści z tego systemu to zwiększona przejrzystość oraz wzmocnienie zasad odpowiedzialności. Jednocześnie liczba funkcjonariuszy zobowiązanych do składania deklaracji pozostaje ograniczona, co zmniejsza obciążenie administracyjne związane z ich przetwarzaniem.

To podejście, obok wcześniej opisanego, jest jednym z dwóch głównych modeli występujących w Europie Zachodniej. W tych systemach główny nacisk kładzie się na obowiązek deklaracyjny funkcjonariuszy politycznych – członków legislatury, ministrów, premiera. Niemniej jednak ukryte założenie zakłada również potrzebę rzucenia światła na funkcjonariuszy, którzy, choć nie podejmują decyzji politycznych, mają istotny wpływ na kształtowanie polityki.

Większość/wszyscy funkcjonariusze publiczni

W niektórych krajach obowiązek deklaracyjny obejmuje większość lub wszystkich funkcjonariuszy władzy wykonawczej, a nawet większość lub wszystkich urzędników w ogóle (łącznie z władzą sądowniczą). Definicja funkcjonariusza publicznego różni się jednak w zależności od kraju. Rozszerzony zakres obowiązku może być motywowany kilkoma czynnikami. Funkcjonariusze publiczni na wszystkich szczeblach – nie tylko na szczeblach politycznych – mogą być narażeni na wpływy interesów prywatnych podczas wykonywania swoich funkcji. Ponadto deklaracje mogą służyć jako źródło informacji nie tylko dla szerokiej publiczności, ale także dla menedżerów na wszystkich szczeblach.

Eksperti wyrażają jednak sceptycyzm wobec zbyt szerokiego stosowania obowiązku deklaracyjnego, zauważając, że „zbyt często decydenci wymagają złożenia deklaracji przez zbyt wielu urzędników niższego szczebla” (Messick, 2009, s. 11). Typowe negatywne skutki obejmują wysokie koszty administracyjne konieczne do skutecznego funkcjonowania systemu lub brak skuteczności, jeśli nie zapewni się odpowiednich zasobów. Urzędnicy niższego szczebla mogą również skuteczniej argumentować naruszenie ich prywatności.

„Większość lub wszyscy funkcjonariusze publiczni” nie oznacza automatycznie większości lub wszystkich pracowników sektora publicznego. Definicje te różnią się w zależności od kraju. Jednym z podejść, które można znaleźć w przepisach dotyczących konfliktu interesów, jest stworzenie listy stanowisk funkcjonariuszy publicznych, uzupełnionej otwartą definicją. W łotewskiej ustawie „O zapobieganiu konfliktowi

interesów w działalności funkcjonariuszy publicznych” funkcjonariusz publiczny to: „osoba, która w ramach wykonywania obowiązków w organach państwowych lub samorządowych, zgodnie z przepisami, ma prawo wydawać akty administracyjne, a także wykonywać funkcje nadzorcze, kontrolne, dochodzeniowe lub karne wobec osób, które nie podlegają ich bezpośredniemu lub pośredniemu nadzorowi, albo zajmować się mieniem państwowym lub samorządowym, w tym zasobami finansowymi”.

Ogólnie rzecz biorąc, definicje funkcjonariusza publicznego obejmują dużą część pracowników służby publicznej.

Zakres i treść oświadczeń majątkowych

Dochody

Dochody są jednym z najczęściej wymaganych rodzajów danych w oświadczeniach składanych przez urzędników publicznych. Istnieją co najmniej dwa główne powody takiego wymogu. Po pierwsze, informacje o dochodach urzędnika publicznego ujawniają jego/jej interesy związane z określonymi podmiotami trzecimi (dlatego zazwyczaj wskazuje się źródło i rodzaj dochodu, np. wynagrodzenie lub zysk kapitałowy) oraz stopień tych interesów (stąd konieczność podania wysokości dochodu). Po drugie, stosunek dochodów oficjalnych do dodatkowych pozwala ocenić, czy stanowisko urzędowe stanowi priorytet dla danej osoby. Aspekt ten ma szczególne znaczenie w przypadku wybieralnych urzędników, np. parlamentarzystów, których obowiązki wynikają głównie z zasad konstytucyjnych, a nie szczegółowych przepisów prawa. Dodatkowo, w trakcie ewentualnego dochodzenia lub audytu, dane dotyczące dochodów są niezbędne do oceny, czy majątek danej osoby można wyjaśnić legalnymi źródłami. Ten ostatni aspekt może być jednak mniej istotny w systemach, w których legalne dochody urzędników publicznych podlegają kontroli państwowej, zwykle w celach podatkowych.

Deklarowanie dochodów może odbywać się na różne sposoby. Najbardziej rygorystyczne podejście polega na wymaganiu podania dokładnych kwot wszystkich dochodów (wynagrodzenia, honoraria, odsetki, dywidendy, przychody ze sprzedaży lub wynajmu nieruchomości, odszkodowania ubezpieczeniowe, wygrane na loterii, spadki, darowizny pieniężne itp.) oraz konkretnych źródeł. Takie wymagania są typowe dla wielu krajów postkomunistycznych. Można złagodzić te wymogi poprzez określenie progu, powyżej którego dochody muszą być deklarowane (np. w przypadku członków Bundestagu w Niemczech); wskazywanie kwot dochodów w określonych przedziałach zamiast dokładnych sum; ograniczenie ujawniania pochodzenia dochodów do ich rodzaju, a nie konkretnego źródła; lub wymaganie podania źródła dochodu bez konieczności podania jego wysokości. Przykłady ostatniego podejścia obejmują system w Irlandii, gdzie „nie jest konieczne określenie kwoty lub wartości pieniężnej jakiegokolwiek interesu ani wynagrodzenia z handlu, zawodu, zatrudnienia czy innej działalności zawodowej objętej oświadczeniem” (Standards in Public Office

Commission, b.d.), oraz w brytyjskim Rejestrze Zainteresowań Lordów.

Niektóre systemy wymagają jawnego ujawnienia świadczeń otrzymanych przez urzędnika publicznego od podmiotów trzecich, które nie zawsze kwalifikują się jako dochód w ścisłym znaczeniu. Mogą to być na przykład korzyści takie jak opłacone przez osoby trzecie podróże (a nie przez samego urzędnika lub jego instytucję), różne formy gościnności itp. Zazwyczaj wymóg ujawniania dotyczy jedynie takich korzyści, które zostały uzyskane w związku z pełnieniem funkcji urzędowych (takie wymagania występują w różnych systemach, np. w Bułgarii i Wielkiej Brytanii). W takich przypadkach często stosuje się próg wartości.

Majątek

W wielu krajach urzędnicy publiczni muszą deklarować nie tylko dochody, ale także majątek. Deklaracją mogą być objęte różnorodne składniki majątku: nieruchomości, różne rodzaje majątku ruchomego (pojazdy, jednostki pływające, cenne antyki i dzieła sztuki, zwierzęta, a nawet materiały budowlane, jak w przypadku Białorusi), akcje i inne papiery wartościowe, udzielone pożyczki oraz oszczędności na depozytach bankowych i w gotówce.

Podobnie jak w przypadku dochodów, informacje o majątku ujawniają pewne interesy urzędnika publicznego. Na przykład wiedza, że parlamentarzysta posiada nieruchomość w określonym miejscu, może pomóc w ocenie jego stanowiska w sprawach dotyczących tego obszaru. Z kolei znajomość posiadanych przez niego papierów wartościowych pozwala na krytyczną ocenę jego inicjatyw dotyczących danego sektora gospodarki. W niektórych systemach głównym powodem wymagania deklaracji majątku jest monitorowanie bogactwa. Dane o majątku i dochodach można porównać, aby ocenić, czy zmiany w majątku urzędnika można wytłumaczyć deklarowanymi legalnymi dochodami.

Podobnie jak w przypadku dochodów, majątek może być deklarowany w różny sposób. Ważnym aspektem jest wskazanie wartości składników majątku (istotne dla monitorowania bogactwa). Alternatywą jest deklarowanie jedynie tych składników majątku, które przekraczają określony próg wartości.

Przetwarzanie deklaracji majątkowych

Istnieje szereg funkcji związanych z administracją deklaracjami składanymi przez osoby pełniące funkcje publiczne. Poniżej znajduje się lista niepełna:

- opracowywanie wytycznych dla osób pełniących funkcje publiczne dotyczących wypełniania formularzy deklaracji;
- zbieranie deklaracji;
- kontrola składania deklaracji;

- przechowywanie deklaracji;
- zapewnienie publicznego dostępu do deklaracji;
- weryfikacja treści deklaracji;
- dochodzenie w sprawie podejrzeń naruszeń, np. konfliktu interesów lub działalności przestępczej na podstawie dowodów zawartych w deklaracjach;
- stosowanie sankcji.

Funkcje te można podzielić na bardziej szczegółowe kategorie, a także zidentyfikować dodatkowe funkcje. Niemniej jednak, nie wszystkie systemy zostały zaprojektowane w celu zapewnienia realizacji wszystkich powyższych funkcji, np. niektóre nie zapewniają dostępu publicznego lub nie weryfikują treści (przynajmniej nie w sposób proaktywny).

Kiedy składane są formularze deklaracji majątkowych?

Najczęściej deklaracje składane są przy okazji rozpoczęcia pełnienia funkcji (krótko przed lub zaraz po objęciu stanowiska, w niektórych systemach w momencie rejestracji kandydatury), następnie corocznie oraz w końcu po zakończeniu pełnienia funkcji. Taki harmonogram pozwala śledzić interesy osoby pełniącej funkcje publiczne od momentu objęcia stanowiska oraz regularnie aktualizować te informacje. Z punktu widzenia monitorowania majątku, jest to najdogodniejsza metoda do rejestrowania zmian w zasobach.

Wiele krajów dostosowało tę procedurę do swoich potrzeb. Przykład typowego harmonogramu pochodzi ze Stanów Zjednoczonych:

- Pierwsza deklaracja w ciągu 30 dni od objęcia stanowiska lub w ciągu 5 dni od przesłania przez Prezydenta do Senatu nominacji osoby.
- Coroczne składanie deklaracji do 15 maja roku następnego.
- W ciągu 30 dni po zakończeniu zatrudnienia.

W niektórych systemach deklaracje są również wymagane w określonym czasie po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej. W takich przypadkach deklaracje służą jako narzędzie kontroli przestrzegania zasad po zakończeniu zatrudnienia.

Innym terminem składania deklaracji jest okres pełnienia funkcji, gdy występuje istotna zmiana w majątku (lub innych wcześniej zadeklarowanych informacjach) lub pojawia się nowy interes prywatny (na przykład w Wielkiej Brytanii w Izbie Gmin i Izbie Lordów, w Chorwacji, Estonii, Litwie, Macedonii). Zyskuje to na znaczeniu w kontekście zapobiegania konfliktowi interesów, ponieważ zmiany ważnych prywatnych interesów mogą wymagać natychmiastowego ujawnienia, a opóźnione ujawnienie byłoby w takim przypadku niewłaściwe. Wprowadzenie wymogu składania deklaracji w momencie pewnej zmiany może być jednak trudne, na przykład wzrost wartości

majątku, np. nieruchomości, często nie jest jednoznacznie określony i stały.

W niektórych systemach deklaracje są wymagane w czasie pełnienia funkcji, np. w związku z istotną zmianą w majątku (np. w Wielkiej Brytanii, Chorwacji, Estonii, Litwie, Macedonii).

Formularze deklaracji majątkowych

Coraz więcej krajów umożliwia lub wręcz wymaga składania formularzy elektronicznych, choć formularze papierowe są nadal używane w wielu systemach. Główną zaletą składania deklaracji w formie elektronicznej jest to, że jeśli system jest odpowiednio zaprojektowany, dane mogą być bezpośrednio wprowadzane do bazy danych (lub jeśli nie bezpośrednio, dane z formularzy mogą być automatycznie przesyłane do takiej bazy przez osoby przetwarzające formularze). Niemniej jednak w niektórych krajach składanie deklaracji elektronicznych polega jedynie na przesyłaniu pliku w formacie edytora tekstu lub arkusza kalkulacyjnego, bez możliwości bezpośredniego transferu jego zawartości do bazy danych.

W żadnym z tych krajów składanie deklaracji elektronicznych nie jest jedyną dostępną opcją. W niektórych krajach formularze są dostępne w formacie elektronicznym, ale muszą być wydrukowane i wypełnione na papierze.

Weryfikacja

Kolejną równie ważną funkcją jest weryfikacja kompletności i dokładności deklaracji. Głównym celem tej funkcji nie jest tyle osiągnięcie celów samego systemu (szczególnie w przypadku kontroli konfliktu interesów, a nie monitorowania majątku), ile zachowanie integralności systemu deklaracji. Jeśli osoby pełniące funkcje publiczne będą wiedziały, że dane zawarte w deklaracjach prawdopodobnie nigdy nie zostaną zweryfikowane, istnieje ryzyko, że system zgromadzi dużą ilość bezużytecznych „informacji”.

Archiwizacja

W praktycznie wszystkich systemach złożone deklaracje są przechowywane przez pewien czas. Zwykle określa się liczbę lat, przez które każda deklaracja ma być przechowywana. W badanych krajach okresy archiwizacji różnią się znacznie - od czterech lat w Bośni i Hercegowinie do 99 lat dla części deklaracji w Litwie. W niektórych systemach okres archiwizacji jest związany z takimi względami, jak przedawnienie niektórych wykroczeń (np. w Kazachstanie deklaracje przechowywane są przez pięć lat, ponieważ jest to okres przedawnienia określony w kodeksie podatkowym).

Odpowiedzialność i Sankcje

Zdefiniowane naruszenia

Niewykonanie obowiązków związanych ze składaniem deklaracji może być zakwalifikowane do jednej z dwóch szerokich kategorii. Jedna dotyczy obowiązku złożenia deklaracji, druga dotyczy informacji zawartych w deklaracji:

Naruszenia związane z obowiązkiem złożenia deklaracji:

- niezłożenie deklaracji;
- opóźnione złożenie deklaracji.

Naruszenia związane z informacjami zawartymi w deklaracji:

- niekompletne przedstawienie wymaganych informacji;
- nieumyślne podanie fałszywych informacji;
- umyślne podanie fałszywych informacji.

Większość krajów z rozwiniętymi systemami deklaracyjnymi, które są wspierane przez sankcje prawne (choć nie wszystkie systemy są takie), definiuje wykroczenia w sposób obejmujący wszystkie powyższe przypadki. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Bank Światowy i Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności, "60-90% [74 badanych] krajów przewiduje jakąś formę sankcji za naruszenie obowiązków związanych ze składaniem deklaracji. Sankcja za niezłożenie deklaracji występuje w ponad 80% krajów z systemami deklaracji majątkowych, podczas gdy fałszywe deklaracje są penalizowane w około 65-75% systemów" (Burdescu i in., 2009, s. 38).

Jedenaście z 20 krajów objętych badaniem wskazało, że przewidują sankcje za wszystkie naruszenia, w tym niezłożenie, spóźnione złożenie, niekompletne oświadczenie i fałszywe oświadczenie. Są to Albania, Azerbejdżan, Białoruś, Chorwacja, Estonia, Gruzja, Kazachstan, Łotwa, Macedonia, Czarnogóra i Ukraina.

Wymienione wykroczenia w danym państwie mogą być definiowane oddzielnie i odnoszą się wyłącznie do deklaracji majątkowych, mogą być też połączone – na przykład w niektórych systemach nie ma rozróżnienia między niekompletnym a fałszywym oświadczeniem lub nieumyślnie a umyślnie fałszywym oświadczeniem.

Kilka krajów, na przykład Bułgaria, nakłada sankcje tylko za niezłożenie lub spóźnione złożenie deklaracji. Bośnia i Hercegowina jest rzadkim przypadkiem, ponieważ jej system, którym rządzi ustawa o konfliktach interesów w instytucjach rządowych, nie przewiduje sankcji (istnieje inny system rządzony przez prawo wyborcze, stosowany do wybranych urzędników). Sankcje nie są przewidziane także w niektórych innych systemach, w których składanie deklaracji jest dobrowolne, jak dla członków parlamentu i ministrów rządu w Norwegii (Bank Światowy, 2010).

Definicje naruszeń dotyczących deklaracji są rzadkie. Większość krajów definiowałaby

to jako naruszenie dotyczące nieautoryzowanego ujawnienia danych poufnych. Jest to istotne w systemach, gdzie wszystkie lub część informacji zawartych w deklaracjach jest poufna. Z drugiej strony, niewykonanie obowiązku ujawnienia informacji, do których dostęp ma opinia publiczna, może zostać uznane za naruszenie. Niemniej jednak takie naruszenia dotyczyłyby zazwyczaj ogólnego przetwarzania informacji, a nie działań urzędników publicznych.

Charakter sankcji

Różne systemy prawne mogą przewidywać różne rodzaje odpowiedzialności prawnej. W związku z tym poniższa klasyfikacja (karna, administracyjna, dyscyplinarna i cywilna), używana w tym rozdziale, może być traktowana jedynie jako ogólna, z uwzględnieniem kwalifikacji, np. w niektórych krajach może nie być wyraźnego rozróżnienia między odpowiedzialnością cywilną a administracyjną.

Sankcje karne – Deklaracje urzędników publicznych są postrzegane głównie jako środek zapobiegania angażowaniu się osób w działalność korupcyjną lub inną nielegalną. To prawdopodobnie powód, dla którego wykroczenia związane z wypełnianiem i składaniem deklaracji często nie są karane na mocy prawa karnego.

Stany Zjednoczone stanowią wyjątek, ponieważ prawo wyraźnie przewiduje grzywnę, karę pozbawienia wolności do roku lub obie te sankcje dla osoby, która świadomie i celowo fałszuje jakiegokolwiek informacje, które jest zobowiązana zgłosić, zgodnie z ustawą o etyce w rządzie (dla osoby, która świadomie i celowo nie złoży lub nie zgłosi wymaganych informacji, przewidziana jest tylko grzywna).

Zgodnie z wcześniejszym badaniem, odpowiedzialność karna za naruszenia związane z deklaracjami urzędników publicznych przewidziana jest również w kilku krajach europejskich. W Włoszech członkowie rządu mogą ponieść odpowiedzialność karną za niezłożenie deklaracji majątkowej lub za podanie fałszywych informacji. W Polsce i Wielkiej Brytanii także stosowane są sankcje karne wobec niektórych kategorii urzędników publicznych.

Na podstawie wyników tego badania wydaje się, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz byłego ZSRR zazwyczaj nie penalizują konkretnych wykroczeń związanych z obowiązkiem wypełniania i składania deklaracji urzędników publicznych. Niemniej jednak, kilka krajów, takich jak Gruzja, stwierdziło, że istnieje odpowiedzialność karna za niekompletne lub fałszywe oświadczenia. Inne kraje penalizują celowe podanie fałszywych informacji władzom, a technicznie takie wykroczenia obejmują także składanie fałszywych deklaracji przez urzędników publicznych.

Sankcje administracyjne – Ten typ sankcji jest prawdopodobnie najczęściej spotykany. Sankcje mogą być zawarte w ustawach dotyczących deklaracji lub alternatywnie wykroczenia administracyjne mogą być skodyfikowane w jednej ustawie. Najczęstszą

sankcją administracyjną jest grzywna.

Sankcje dyscyplinarne – Sankcje dyscyplinarne są typowe dla urzędników służby cywilnej (zwykle nie obejmują urzędników politycznych). Naruszenia dyscyplinarne często są skodyfikowane w jednej ustawie, np. ustawie o służbie cywilnej. Oczywiście mogą one, ale nie muszą obejmować naruszeń obowiązków związanych z deklaracjami. Dostępne sankcje mogą obejmować upomnienie, obniżenie wynagrodzenia, zwolnienie, itd. Jeśli centralna instytucja kontroluje deklaracje, może być upoważniona do proponowania sankcji dyscyplinarnych, które zostaną zastosowane przez przełożonego urzędnika publicznego.

Odpowiedzialność cywilna – Odpowiedzialność cywilna jest rzadko stosowana w przypadku naruszeń związanych z niezłożeniem deklaracji lub podaniem nieprawdziwych danych. W większości przypadków, gdy urzędnik publiczny nie wypełnił swoich obowiązków związanych z wypełnieniem i/lub złożeniem deklaracji, nie jest jasne, że doszło do szkody dla interesu publicznego, która uzasadniałaby odszkodowanie. W Łotwie procedura cywilna dotycząca odszkodowań może zostać wszczęta, jeśli urzędnik publiczny uzyskuje dochody w sposób niezgodny z jego stanowiskiem służbowym. Jednak istota tego czynu w takim przypadku nie polega na naruszeniu wymagań dotyczących deklaracji.

W Stanach Zjednoczonych prokurator generalny może wnieść powództwo cywilne przeciwko osobie, która świadomie i celowo fałszuje lub świadomie i celowo nie składa lub nie zgłasza żadnych informacji, a która jest zobowiązana zgłosić zgodnie z Sekcją 102 ustawy o etyce w rządzie. Sąd, w którym wniesiono takie powództwo, może nałożyć na tę osobę karę cywilną w kwocie nieprzekraczającej 50 000 USD.

Zwolnienie/zawieszenie, obniżenie wynagrodzenia, itd. – Ta kategoria obejmuje sytuacje, w których sankcja nie jest nałożona poprzez procedurę karną lub dyscyplinarną, ale stanowi bezpośrednią konsekwencję naruszenia. Niezłożenie deklaracji jest najczęstszym naruszeniem, które wiąże się z tego rodzaju konsekwencją. Na przykład we Francji, w przypadku niezłożenia osobistej deklaracji majątkowej, urzędnik staje się niezdolny do pełnienia funkcji przez rok, a jego powołanie zostaje unieważnione (Dufour, 2008). Zwolnienie z pracy jest także jedną z dostępnych sankcji w Federacji Rosyjskiej.

Gdy istnieje centralny organ kontrolujący, zasadniczo możliwe są przynajmniej dwie opcje wykonawcze. Może on automatycznie zawiesić lub zwolnić urzędnika, który nie złożył deklaracji w określonym terminie (zwykle po przedłużeniu terminu po ostrzeżeniu). Często jednak organ kontrolujący nakazuje lub proponuje przełożonemu urzędnika zawieszenie lub zwolnienie go.

Inne/"miękkie" środki – W kilku krajach nie ma sankcji prawnych ani ściśle zdefiniowanych konsekwencji prawnych za naruszenia, ale stosowane są „miękkie”

środki mające na celu osiągnięcie zgodności. Takie podejście często stosowane jest wobec wybranych urzędników pełniących funkcje polityczne, gdzie stosowanie innych typów sankcji może być konstytucyjnie niemożliwe. Podobnie jak kontrola deklaracji jest czasami przedstawiana jako zadanie osób trzecich, takich jak media i organizacje pozarządowe, tak i sankcja może ograniczać się do reakcji publicznej na ujawnienie naruszenia. Przykładem takiej sankcji jest ostrzeżenie, publiczne ogłoszenie, publikacja faktów dotyczących naruszenia lub przeprosiny sprawcy.

„Publiczne ujawnienie”

W niniejszym opracowaniu termin „publiczne ujawnienie” jest stosowany w odniesieniu do sytuacji, gdy informacje są udostępniane zwykłym obywatelom, podczas gdy „ujawnienie” odnosi się do przypadków, w których informacje są udostępniane wyłącznie odpowiednim władzom. Kwestia dopuszczalności publicznego ujawnienia jest szeroko dyskutowana; jednakże rośnie tendencja do zwiększania publicznego ujawniania informacji o urzędnikach publicznych. Celem tego opracowania nie jest zgłębianie wszystkich zagadnień prawnych związanych z udostępnianiem informacji o dochodach i majątku osoby publicznej. Wystarczy powiedzieć, że zarówno w krajach Europy Zachodniej, jak i byłych krajach socjalistycznych istnieje duża różnorodność podejść do tej kwestii.

Przykład: w jednym z wcześniejszych opracowań SIGMA zwrócono uwagę na duże znaczenie kwestii prywatności w Wielkiej Brytanii, gdzie - zgodnie z cytowanym wcześniej tekstem - „istnieje niechęć do wymogu ujawniania dochodów i majątku osobistego oraz rodziny i publikowania takich deklaracji. W Wielkiej Brytanii nie ma ogólnych wymagań dotyczących deklarowania dochodów i majątku, a powodem tego jest chęć unikania naruszenia prywatności, które te wymagania niosą” (OECD/SIGMA, 2007). Tego rodzaju niechęci nie spotyka się wyłącznie w tym kraju.

Z drugiej strony istnieją przykłady bardzo szerokiego publicznego ujawniania informacji, jak ma to miejsce w Norwegii, gdzie ogólny poziom dochodów i majątku wszystkich podatników, a nie tylko urzędników publicznych, jest dostępny i możliwy do wyszukiwania w internecie.

Zakres ujawnienia informacji zawartych w deklaracjach majątkowych

Pełne publiczne ujawnienie oznacza, że wszystkie informacje zawarte w deklaracjach są udostępniane do publicznego wglądu. Częściej cechuje to deklaracje/rejestry obejmujące stosunkowo wąski zakres informacji oraz mniejszy krąg wyższych urzędników. Przykładem jest rejestracja zatrudnienia i interesów gospodarczych członków parlamentu i ministrów w Danii. Podobne pełne ujawnienie informacji występuje w takich krajach jak Bośnia i Hercegowina (dotyczy to wybranych urzędników), Czarnogóra czy Rumunia. Także w parlamencie Wielkiej Brytanii, Rejestr Finansowych Interesów Członków Parlamentu (jak również Rejestr Interesów

Sekretarzy i Asystentów Badawczych Członków) oraz Rejestr Interesów Lordów (jak również Rejestr Interesów Pracowników Lordów) są dostępne dla opinii publicznej.

Ograniczenia dotyczące ujawniania danych

W wielu krajach toczy się poważna debata na temat tego, jak publiczne ujawnianie dochodów i majątku wpływa na prawo do prywatności. W większości przypadków problem polega na znalezieniu odpowiedniego balansu między publicznym ujawnieniem a ochroną prywatności; w Niemczech kontrowersja ta trafiła do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Żaden międzynarodowy standard nie zawiera obowiązku zapewnienia publicznego ujawniania zadeklarowanych informacji, i prawdopodobnie nigdy nie powstanie uniwersalny standard określający dokładny balans między ujawnianiem a prywatnością. W związku z tym tradycje prawne i społeczne poszczególnych krajów pozostają kluczowym czynnikiem przy określaniu najbardziej odpowiedniej polityki.

W krajach, w których wymagane są szczegółowe dane, ujawnienie publiczne jest często ograniczone - tzn. niektóre kategorie danych są wyłączone z ujawnienia. Przykładem mogą być Łotwa i Estonia, gdzie dane są publikowane bez jakiegokolwiek identyfikatora osobistego, adresu lub danych dotyczących bliskich krewnych i osób bliskich przez małżeństwo. Podobne ograniczenia stosowane są w Albanii, Bośni i Hercegowinie, Bułgarii, Chorwacji, Gruzji, Kirgistanie, Litwie i Macedonii. W wielu z tych przypadków ustawy o ochronie danych osobowych określają granice publicznego ujawniania. Przykłady tego rodzaju występują również w Europie Zachodniej. Na przykład informacje składane przez członków niemieckiego Bundestagu dotyczące ich dochodów są publikowane w uproszczonej formie (zamiast dokładnych kwot wskazuje się jeden z trzech wcześniej określonych poziomów dochodów). W Portugalii obywatelom przysługuje wolny dostęp do deklaracji majątkowych, jednak dostęp ten może zostać ograniczony do osób posiadających odpowiedni interes (np. prawa i interesy osób trzecich) do czasu rozstrzygnięcia sądowego.

Forma publicznego ujawnienia

Publiczne ujawnienie deklaracji majątkowych może przybierać różne formy. Mogą być one publikowane w formie elektronicznej (forma papierowa wydaje się coraz rzadsza). W niektórych krajach tylko deklaracje wybranej grupy wysokich urzędników są publikowane online. Ponadto dostęp może być udostępniony do rzeczywistych plików deklaracji, zarówno papierowych, jak i elektronicznych.

Udostępnianie informacji innym urzędnikom i instytucjom publicznym

W systemach, w których zadeklarowane informacje są publicznie ujawniane (w całości lub w dużej części), dostęp dla innych instytucji/jednostek publicznych zazwyczaj nie stanowi problemu. Jednak w takich przypadkach ważne może być, aby te inne instytucje miały dostęp do części danych, które nie są ujawniane. W odniesieniu do

informacji zastrzeżonych dostęp może być udzielany węższemu lub szerszemu kręgowi władz, takim jak organy ścigania, prokuratury, sądy, władze podatkowe itp.

Ochrona informacji o urzędnikach publicznych

Chociaż ogólny trend na całym świecie zdaje się zmierzać ku zwiększonemu publicznemu ujawnianiu deklaracji urzędników publicznych, niektóre kraje zachowują rozwiązania, które chronią prywatność i/lub bezpieczeństwo tych urzędników. W tym opracowaniu nie wchodzimy w szczegóły analizy, jak kwestie prywatności powinny być równoważone z prawem społeczeństwa do dostępu do informacji. Niemniej jednak obawy dotyczące prywatności i bezpieczeństwa w związku z publicznym ujawnianiem informacji o urzędnikach lub ich majątku stanowią dwa główne argumenty przeciw publicznemu ujawnianiu. Dlatego nawet niektóre kraje, które pozwalają na publiczne ujawnienie, mają pewne formy ochrony dla urzędników.

Ocena systemów deklaracji majątkowych

Wiarygodność – Weryfikacja prawdziwości deklaracji majątkowych jest kluczowa. Jest to jednak istotne głównie dla utrzymania integralności systemu, co oznacza unikanie – w skrajnych przypadkach – gromadzenia masy fałszywych, a zatem bezużytecznych danych.

Deklaracje zwykle stanowią przydatne narzędzie do określenia, czy urzędnik publiczny przestrzega obowiązujących zasad niezgodności interesów. W wielu krajach traktowane są one jako rutynowe, a nawet podstawowe źródło informacji o konfliktach interesów osób publicznych. Skuteczność kontroli konfliktu interesów różni się w zależności od kraju, jednak mało kto wątpi w użyteczność jakiegoś rodzaju oświadczeń urzędników w tym zakresie.

W większości systemów pozostaje otwarte pytanie, na ile ujawnione informacje są dokładnym odwzorowaniem majątku i dochodów urzędników publicznych. W kwestionariuszach zgromadzonych na potrzeby badania niektóre kraje wykazują dość dużą pewność w tym zakresie, np. ocena przedstawiona przez Bułgarię stwierdza: „Wdrożenie ustawy o publicznym ujawnianiu interesów finansowych wyższych urzędników publicznych zapewnia maksymalną jawność ich majątku”. W innych miejscach deklaracje majątkowe urzędników publicznych okazały się użytecznym narzędziem wykrywania dochodów nieopodatkowanych – nawet jeśli nie było to jednym z głównych celów systemu. Przykładem jest Łotwa, gdzie system oświadczeń urzędników publicznych pomógł ujawnić liczne przypadki niezapłaconych podatków. Częstym zjawiskiem jest rejestrowanie przez urzędników publicznych swojego majątku na nazwiska innych osób – zazwyczaj krewnych. Niektóre kraje radzą sobie z tym problemem rozszerzając zakres deklaracji majątkowych na te osoby. Jednak często niemożliwe jest objęcie wystarczająco szerokiego kręgu osób z odpowiednią starannością, by skutecznie wykluczyć tę możliwość. W związku z tym w niektórych krajach, które nie mają jeszcze takich systemów, pojawiły się postulaty wprowadzenia deklaracji dochodów/majątkowych dla całej populacji.

Związane z tym zagadnieniem jest ustalenie nie tylko tego, czy oświadczenie zawiera dokładne dane, ale również tego, czy majątek urzędnika może być rozsądnie wytłumaczony legalnymi źródłami dochodów. Wiele systemów – szczególnie w krajach postkomunistycznych – boryka się z problemem „niezweryfikowanych twierdzeń”, tzn. sytuacji, w których urzędnicy twierdzą, że ich majątek pochodzi ze środków zdobytych w przeszłości, pochodzących z niezarejestrowanych źródeł, np. ze sprzedaży produktów rolnych lub kwiatów na rynku, nieweryfikowanego spadku, darowizn czy dochodów z działalności gospodarczej. W tym kontekście łatwo zrozumieć, dlaczego np. Białoruś wskazała w swoim formularzu jako słaby punkt brak zasady prawnej, która nakazywałaby, by wyjaśnienia dotyczące źródeł dochodów były rozsądne. Podejmowane były próby rozwiązania tego problemu poprzez kryminalizowanie nielegalnego lub niewyjaśnionego przyrostu majątku. Niemniej jednak analiza ta nie obejmuje różnych aspektów tego podejścia. Wystarczy stwierdzić, że systemy różnią się pod względem rodzajów danych, które mogą być wymagane od urzędników publicznych.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez kraje objęte badaniem, istnieje niewiele dowodów na to, że dane z deklaracji majątkowych pomogły w wykrywaniu przestępstw. Wiele krajów posiada przepisy prawne nakładające obowiązek zgłaszania informacji zawierających dowody na popełnienie przestępstwa lub kierowania takich informacji do organów ścigania, gdy te tego zażądata. Ponadto zazwyczaj nie ma prawnych przeszkód w wykorzystaniu deklaracji majątkowych jako dowodu w sądzie. Niemniej jednak tylko nieliczne oświadczenia majątkowe zostały skutecznie wykorzystane jako oświadczenia w sprawach kryminalnych. Wyjątkiem są systemy, w których unikanie obowiązku składania oświadczeń oraz podawanie fałszywych informacji jest per se zagrożone odpowiedzialnością karną zarówno w prawie, jak i w praktyce. Przykładem są Łotwa (gdzie wszczęto postępowanie karne przeciwko 12 urzędnikom publicznym) i Rumunia (gdzie od kwietnia 2008 r. 99 akt spraw skierowano do prokuratury za składanie fałszywych oświadczeń).

Przeprowadzono niewiele systematycznych ocen systemów oświadczeń urzędników publicznych. Pomiar zarówno korupcji, jak i występowania konfliktów interesów wiąże się z różnymi ograniczeniami w zakresie wiarygodności i rzetelności. A nawet jeśli zmiany te mogą być mierzone, to dużym stopniem trudności jest wyizolowanie i ocena wpływu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych – zwłaszcza że rządy zazwyczaj stosują szereg narzędzi do zapobiegania korupcji i kontrolowania konfliktów interesów. Niemniej jednak powszechne jest przekonanie, że wymóg ujawniania majątku przez urzędników publicznych zmniejsza korupcję, a przynajmniej niektóre jej formy.

Wśród stosunkowo nielicznych badań na ten temat znajduje się analiza porównawcza autorstwa Ranjany Mukherjee i Omera Gokcekusa. W tej analizie autorzy stwierdzili, że:

- kraje z dłuższą tradycją prawa dotyczącego składania oświadczeń majątkowych urzędników publicznych charakteryzowały się znacznie niższym

poziomem korupcji niż kraje, które wprowadziły takie przepisy niedawno;

- postrzegana korupcja była niższa w krajach, których przepisy dotyczące deklaracji majątkowych pozwalały także rządowi lub organom antykorupcyjnym ścigać winnych urzędników;
- kraje, które weryfikowały deklaracje majątkowe urzędników, miały znacznie niższą korupcję niż te, które tego nie robiły;
- kraje, które pozwalały na publiczny dostęp do oświadczeń majątkowych urzędników, miały znacznie niższą korupcję.

Co więcej, połączenie weryfikacji treści i publicznego dostępu do deklaracji majątkowych miało jeszcze silniejszy związek z niższym poziomem korupcji (Mukherjee, 2006, s. 326-327). Inne badania również podkreślają znaczenie skutecznego monitorowania i sankcji za niewykonanie obowiązków (Demmke i in., 2007, s. 68).

Na bardziej operacyjnym poziomie wydaje się, że należy spełnić szereg warunków, aby deklaracje majątkowe przyniosły oczekiwane rezultaty. Jednym z nich jest posiadanie zmotywowanych menedżerów, ponieważ oświadczenia majątkowe mogą być traktowane jako narzędzie do ich użycia. Jak opisał to Richard Messick, wymieniając jedną z zalet oświadczeń majątkowych: „Jeśli okresowe ujawnienia pokazują nadzwyczajny wzrost majątku lub wydatków, pracownik może zostać poproszony o wyjaśnienia. Ponadto, kiedy menedżerowie wiedzą, jaki majątek posiada pracownik – interesy w firmach, nieruchomości itd. – mogą określić, kiedy udział pracownika w podejmowaniu decyzji może być zabarwiony osobistymi interesami, a tym samym kiedy powinien zostać wyłączony z procesu decyzyjnego” (Messick, 2009, s. 7). Wniosek jest taki, że poza przypadkami, kiedy szeroka opinia publiczna kontroluje treść oświadczeń majątkowych, skuteczność tego narzędzia zależy całkowicie od przynajmniej pewnego stopnia już istniejącej integralności administracji.