



A Transparency International Magyarország állásfoglalása az Állami Számvevőszékről szóló T/3109. számú törvényjavaslatról

Az Állami Számvevőszékről szóló törvényjavaslat az első, az Alaptörvény kihirdetése után a Parlamenthez beterjesztett sarkalatos törvény. A törvényjavaslat az Állami Számvevőszék működésének számos évek óta megoldatlan kérdését rendezzi, kiemeli és erősíti az ÁSZ tanácsadó és segítő szerepét, ám a törvényjavaslattal kapcsolatban több formai és tartalmi kifogást kellett megfogalmaznunk az alábbiakban. A törvényjavaslat egyes rendelkezései súlyosan sértik az alkotmányos alapjogokat, e rendelkezések véleményezésekor alkalmanként olyan jogi problémákra is kitérünk, amely a korrupció elleni fellépést ugyan közvetetten érintik, de a rendelkezések elfogadásával egyes természetes és jogi személyek annyira kiszolgáltatottá válhatnak, hogy az a gyakorlatban korrupciós kockázatot eredményezhet.

Formai problémák

Sajnálatos módon a törvényjavaslatot az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) rendelkezéseivel ellentétesen készítették el és terjesztették az Országgyűlés elé.

Az Alkotmány 78.§ (2) bekezdése alapján „a Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni”. A törvényjavaslat az Alkotmány 32/C.§-át hajtja végre. A hatályos Jat. 5.§ (4) bekezdése szerint „a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik”. Az Alkotmány záró rendelkezései között található, imént idézett 78.§ (2) bekezdése a Kormány kötelességévé teszi végrehajtáshoz szükséges törvényjavaslatok Országgyűlés elé terjesztését és ezzel cseng egybe a hatályos Jat. idézett szabálya.

Jelen törvényjavaslatot a kötelező jogalkotási szabályok ellenére nem a Kormány, amelynek kötelezettsége lett volna, hanem az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottsága nyújtotta be és e jogtechnikai megoldással megkerülték a társadalmi egyeztetést, melyet a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény ír elő annak érdekében, hogy „a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását, amelyek együtt a jó állam elengedhetetlen feltételei”.

Tartalmi észrevételek

5.§

A § helyesen rendelkezik arról, hogy az államháztartásból származó források, támogatások, vagyon felhasználását az Állami Számvevőszék ellenőrzi az ezeket (fel)használó szervezetek igen széles körénél. 2011. január 1-től e rendelkezés úgy szélesedett, hogy nem csak a források, támogatások, vagyon felhasználását ellenőrizheti az ÁSZ, hanem „amennyiben a



kedvezményezett szervezet az államháztartásból támogatásban vagy ingyenes vagyontárgyban részesül, gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető”. E rendelkezés jelen javaslatban is továbbél. Álláspontunk szerint az ÁSZ indokolatlanul kapott e szervezetek gazdálkodási tevékenységének egészére vonatkozó ellenőrzési jogot, mivel a nem állami forrásból származó források, támogatások, vagyontárgyak felhasználására az Alkotmány nem hatalmazza fel és az Alaptörvény sem fogja felhatalmazni az ÁSZ-t. A törvényjavaslat 5.§ (3) bekezdése és a 31.§ (1) bekezdés c) pontja alapján egyértelmű, hogy **amennyiben egy társadalmi szervezet vagy egyház akár csak 1 forintot is kap az állampolgárok személyi jövedelemadójának részükre felajánlott 1%-ából, úgy az ÁSZ ezen szervezetek teljes gazdálkodását ellenőrizheti és az ellenőrzés során gyakorlatilag minden adatukhoz hozzáférhet** (lásd 27.§). Ez azt jelenti, hogy több mint harmincezer civil szervezetnél és majd kétszáz egyháznál vizsgálódhat szinte mindenre kiterjedően az Állami Számvevőszék.¹ E szervezetek törvényes működését többek között az ügyészség és az adóhatóság is vizsgálhatja, érthetetlen, hogy az Állami Számvevőszéknek miért szükséges ilyen általános jogkör biztosítani.

Az ellenőrzés megfelelő és egyértelmű kereteinek biztosítása érdekében javasoljuk, hogy a törvényjavaslat mondja ki, hogy – a korábban hatályos jogszabályi megoldást követve – az ÁSZ kizárólag a felajánlott SZJA 1%-ok, illetve célzott állami támogatások (pl. pályázatok, normatív támogatások, stb.) felhasználását ellenőrzi célzottan a közhasznú szervezetek teljes gazdálkodásának ellenőrzése helyett.

9.§

Mint minden független szervnél, az Állami Számvevőszék esetében is kiemelkedően fontos, hogy annak vezetője független legyen valamennyi hatalmi ágtól. Megválasztása után döntéseit ne befolyásolja szigorú szakmai szempontokon túl semmilyen más tényező. Mivel Magyarországon minden független szerv vezetőjét választják, így az adott pozíció és személy függetlenségének vizsgálatakor elsődleges szempont az őt megválasztó testülettől való függetlenség vizsgálata. **A függetlenség biztosításának leghatékonyabbnak tűnő módja az, hogy ha a független állami szervek vezetői nem újraválaszthatók. Ellenkező esetben már a megválasztása napjától fennáll annak a veszélye, hogy az őt megválasztó testület bizalmának ismételt elnyerése miatt, illetve későbbi újraválasztására gondolva és így a többi hatalmi ágat ellensúlyozó ellenőrző szerepének nem tud eleget tenni.** A TI már több alkalommal, így az Alaptörvény 42. § (2) bekezdésével kapcsolatban is kifogásolta, hogy az ÁSZ elnöke igen hosszú, 12 évig tartó hivatali ideje után újraválasztási korlát hiányában újabb 12 évig betöltheti a tisztséget. Ezen a gyakorlaton ez a javaslat sem változtat, így a rendkívül hosszú terminus a szervezet működése szempontjából továbbra is jelentős korrupciós kockázatot hordoz magában. Emiatt javasoljuk, hogy jelen § (5) bekezdését akként módosítsák, hogy „megbízatása lejártával nem újraválasztható”.

Az ÁSZ elnökének függetlenségét célzó rendelkezések közül igen gyenge garanciának tűnik az rendelkezés, amelyet a hatályos törvény is tartalmaz, valamint a jelen javaslatban is továbbél, mely szerint „nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be”. Egy független állami szerv vezetőjétől elvárható lenne, hogy sem kormányzati, sem pártpolitikai háttérrel ne rendelkezzen, különös tekintettel arra,

¹ <http://nonprofit.hu/?q=egyszazalek>



hogy az ÁSZ látja el – többek között – a politikai pártok gazdálkodását ellenőrző szerepet.

27.§

E § (1) bekezdését az 5.§-sal együttértelmezve az derül ki, hogy bármely civil szervezetnek és vallási közösségnek, melyek az állampolgárok személyi jövedelemadójának részükre felajánlott 1 százalékból bármilyen kis összegben is részesül, azzal kell számolnia, hogy az ÁSZ a teljes gazdálkodásukkal kapcsolatos bármely a dokumentumba és informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerek adatállományaiba betekinthesse, azokról másolatot készíthesse. Ezen felül a § (2) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy **a számvevő a személyes adatot tartalmazó dokumentumokba, adatnyilvántartásokba betekintszen, legyen szó akár olyan nyilvántartásokról, melyekből a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviseleti szervezeti tagságra vonatkozó különleges személyes adatok kiderülnek. Amennyiben pedig az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre vonatkozó, valamint a bűnügyi személyes adatokról van szó a civil szervezet vagy egyház nyilvántartásában, úgy azokat a számvevő „ellenőrzés lefolytatása céljából átveheti és kezelheti”.**

Az (1) bekezdés sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében garantált a magántitok védelméhez való jogot (személyes adata jogi személynek nem létezhet, de magántitka igen), mivel az ÁSZ ellenőrzési feladatainak ellátásához a magántitok védelméhez való jogot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.

A (2) bekezdés sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében garantált (valamint az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdésében rögzített) a személyes adatok védelméhez való jogot, mivel azt az ÁSZ ellenőrzési feladatainak ellátásához szükségtelenül és aránytalanul korlátozza. Az alkotmányos sértő rendelkezés az sem segít, hogy a javaslat szerint „az ellenőrzéssel érintett adatnyilvántartó rendszerben szereplő olyan személyek személyes adatai, illetve különleges személyes adatai nem vehetők át, akik az ellenőrzött tevékenységgel nem érintettek és személyes adatuk az ellenőrzés lefolytatásához nem szükséges”. Ugyanis nehezen képzelhető el, hogy bármely jogi személy úgy kerül természetes személyekkel bármilyen jellegű kapcsolatba, hogy annak gazdálkodási vonatkozásai ne legyenek, márpedig az ÁSZ ezen szervezetek teljes gazdálkodását az azzal összefüggő minden adatot vizsgálhat.

Véleményünk szerint a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása olyan súlyos fokú lehet, hogy az egyesülési jog (Alkotmány 63.§ (1) bekezdés, Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés) és a vallásszabadság (Alkotmány 60.§ (1)-(2) bekezdések és Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés) sérelmét is okozhatja.

Érdekes módon a § (7) bekezdés szerint, amennyiben a fentiekben részletezett módon megszerzett információk büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezésére adnak alapot, úgy az ÁSZ saját döntése szerint csupán továbbíthatja ezen információkat az erre hatáskörrel rendelkező szervezetnek, de nem kötelessége. E diszkrecionális jogkör komoly korrupciós kockázatot jelent és büntetőeljárások tekintetében ellentmond a hivatalos személyekre vonatkozó feljelentési kötelezettségre vonatkozó szabályoknak.



További észrevételek

A törvényjavaslat számos helyen keveri az illetékesség és a hatáskör egymással fel nem cserélhető jogi fogalmait.

A törvényjavaslat nem tisztázza, hogy a jövőben a jogalkotó milyen szerepet szán a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnak (továbbiakban: KEHI). A törvényjavaslat 1.§-ában kimondja „az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve” e megfogalmazás igencsak hasonló az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (Ásztv.) 1.§ (2) bekezdéséhez, mely szerint „az Állami Számvevőszék az állami ellenőrzés legfőbb szerve” és amelyhez az (1) bekezdésben társul, hogy az „Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző” szervéről van szó. Az Ásztv.-hez fűzött jogalkotói indokolás szerint „a minősítésnek garanciális tartalma van, kizárja, hogy a törvényhozás ellenőrző szerve fölé vagy mellé más államhatalmi ágak azonos szintű ellenőrző szervet emeljenek. Az Állami Számvevőszék a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés területén általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik, ellenőrzést végezhet mindenütt, ahol állami pénzt használnak fel vagy kezelnek. Az Állami Számvevőszék Javaslat szerinti hatásköre azt is kizárja, hogy a pénzügyi-gazdasági ellenőrzésben más szerv hasonló ellenőrzést végezzen”.²

A törvényjavaslat lehetővé teszi, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzést végezhet a Kormány felkérésére. A KEHI pedig ellátja „a Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv feladatait, valamint a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzését”.³ Az ÁSZ és a KEHI feladatai között számos párhuzamosság van, míg működési módjuk igencsak eltérő, mivel a KEHI nem egy független szerv és jelentési, szinte kivétel nélkül nem nyilvánosak. Tekintettel a párhuzamokra és az igen jelentős különbségekre, legalább a törvény indokolásának ki kellett volna térnie a KEHI további szerepére.

A TI továbbra is javasolja a pártfinanszírozás ellenőrzésére vonatkozó számvevőszéki hatáskörök megerősítését, amelyet a jelen törvényjavaslat elmulaszt. Bár az intézmény jogállásának köszönhetően megfelelő függetlenséggel rendelkezik, a pártok számvevőszéki ellenőrzése a hatályos szabályozás alapján jelenleg csupán utólagos könyvelési kontrollnak felel meg, ez pedig nem jelent megfelelő garanciát a korrupciós kockázatokkal szemben.⁴

² A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás, II. pont http://abiweb.obh.hu/abi/index201.php?menu=ajanlasok2005&dok=2302_H_2005

³ 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról, 3.§ a) pont

⁴ <http://kepmutatas.hu/wp-content/uploads/2009/03/valos-ellenorzest-a-partok-felett.pdf>