



## A Transparency International Magyarország állásfoglalása a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslatról

A Transparency International Magyarország (TI) a korrupció elleni fellépés kapcsán kiemelt fontosságú intézményekként tekint a helyi önkormányzatokra. Az önkormányzatok és intézményeik a közügyek intézése során közeli kapcsolatban állnak a helyi polgárokkal, ezért a korrupciómentes működés és a demokratikus alapelvek betartása érdekében elengedhetetlen, hogy működésük átlátható és elszámolható legyen.

A Belügyminisztérium 2011. október 11-én hozta nyilvánosságra a [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) internetes weboldalon a helyi önkormányzatokról szóló új törvény normaszöveg-tervezetét, amellyel kapcsolatban a TI megküldte állásfoglalását a Belügyminisztériumnak. A törvényjavaslatot a kormány 2011. november 5-én nyújtotta be a Parlamentnek.

A normaszöveg-tervezet, illetve a benyújtott törvényjavaslat áttekintése során elsősorban a felmerülő korrupciós kockázatokat vettük figyelembe és hangsúlyozzuk állásfoglalásunkban annak érdekében, hogy – ahogyan ezt a javaslat általános indokolása is kiemeli – a helyi hatalomgyakorlás a demokratikus jogállam alapelveinek megfelelően történhessen.

### Általános megállapítások

A törvényjavaslat kiindulópontja, hogy az önkormányzati rendszer átfogó megújításra szorul, ennek során pedig tekintettel kell lenni az állam szerepének átértékelésére. Közismert tény, hogy a helyi önkormányzati rendszer fenntartása igen költséges, ami szintén indokolja a jelenlegi megoldás átgondolását. A javaslatról elmondható, hogy több esetben figyelembe veszi az elmúlt két évtized tapasztalatait és a hatályos törvény rendelkezéseit, valamint számos ponton javít az önkormányzatok működésének átláthatóságán, a képviselői összeférhetetlenség és vagyonyilatkozati rendszer szabályozásán.

Ugyanakkor a törvényjavaslat számos, az önkormányzatok működése szempontjából fontos problémát nem rendez egyértelműen. Kérdéseket és korrupciós kockázatokat vet fel a polgármesteri pozíció megerősödése. Keveset tudunk meg a megye pontos jövőbeni szerepéről, a járásek és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztásról, kevés fogódzót kapunk a gazdálkodás pontos szabályaival és az ellenőrzések összehangolásával kapcsolatban, ez pedig nehezíti az elszámolható működési rendszerek kialakítását.

### Öngondoskodási kötelezettség

A törvényjavaslat 8. §-ában lehetővé teszi, hogy az egyént az önkormányzat öngondoskodásra kötelezhesse. Ez **erősen bizonytalan jogi fogalom**, s kérdéses, hogy pontosan milyen kötelezettségek előírására adna így az új törvény felhatalmazást. Ezért ezt a szabályt indokolt lenne a törvényben pontosítani.



### Államigazgatási feladatok ellátása

Az törvényjavaslat 17. §-a szerint csak a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke láthat el átruházott államigazgatási feladatot, a jegyző, főjegyző, valamint a polgármesteri hivatal ügyintézője a továbbiakban nem. A statisztikák szerint 2009-ben például a jegyzők és a polgármesteri hivatalok ügyintézői 9 706 611 államigazgatási határozatot hoztak, míg a polgármesterek államigazgatási határozatainak száma 70 186 volt.<sup>1</sup> Az ügyek hatalmas száma egyben a jegyzők munkaterhének nagyságát is tükrözi. A jelzésértékű adatok ellenére az új rendszerben a polgármesterre telepíthető az államigazgatási hatósági hatáskör. **Ezáltal a polgármester válik államigazgatási hatósággá, vagyis egy megválasztott politikus lát el államigazgatási hatásköröket, amely egyrészt nyilvánvaló kockázatokat rejt magában, másrészt pedig nem oldja meg az ügyteher problémáját sem.**

### A megyék szerepvesztése

A törvényjavaslat 26. §-a szerint a megyék elveszítik a középfokú szolgáltatási feladataikat, mivel kizárólag területfejlesztési és területrendezési feladatokat láthatnak majd el, azonban ezek a feladatok valójában igen szűkek. A területfejlesztés meghatározó részének – az uniós társfinanszírozású programoknak – az igazgatása a vonatkozó uniós szabályok alapján a NUTS 2, azaz regionális szinten működhet.<sup>2</sup> Így **a megyék szinte minden hatáskörüket elveszítik, működésük pedig megkérdőjelezhetővé válik.** Ez a felemás átalakítás egyúttal jelentős kockázatokat is magában hordoz, amennyiben a szervezeti és a feladatkeretet nem határozzák meg pontosan.

### A képviselő-testület üléseinek nyilvánossága

Bár nem kifejezetten korrupciós kockázat, de a működés nyilvánosságához szorosan kapcsolódó kérdés, hogy míg a törvényjavaslat 31.§-a megengedi, hogy a magyar jelnyelvet használók a testületi ülésen jelnyelvvvel kommunikáljanak, a kisebbségi képviselőknek ezzel egyidejűleg nem teszi lehetővé az anyanyelven való felszólalást (igaz, a jelnyelvek közül is csak a magyar jelnyelvet támogatja). Míg a javaslat számos ponton rögzíti a nyilvánosság követelményét, az új szabályozás szerint az önkormányzati hatósági, az összeférhetlenségi, a méltatlansági, a kitüntetési, a fegyelmi büntetés kiszabása és a vagyonnyilatkozat-tételi eljárási ügyekben nem lehet nyilvános ülést tartani, még akkor sem, ha az érintett kifejezetten kéri. Így a javaslat 45. §-a alapján **egy fegyelmi ügyben az eljárás alá vont személy csak az eljárás megindításakor hívhatja segítségül a nyilvánosságot,** de annak befejezésekor nem. Mindezeket túl – az eddigi, részben vitatott gyakorlatot kodifikálva – lehetővé teszik a képviselői hozzászólások időtartamának, illetve a hozzászólások megtételének korlátozását (52. §).

Pontosítani kellene azt a megfogalmazást, hogy a képviselő-testület zárt ülést rendelhet el „ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené” (45.§ (2))

---

1

[http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/html/36C07BE2C3FFA8D7C1256EEC0028457C/\\$File/szoveges\\_elemzes.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/html/36C07BE2C3FFA8D7C1256EEC0028457C/$File/szoveges_elemzes.pdf?OpenElement)

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról



bekezdés). A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 81.§-a határozza meg hogy milyen tény, információ, megoldás vagy adat és milyen feltételek mellett minősül üzleti titoknak. Pusztán valakinek az üzleti érdeke semmilyen törvényi védelmet nem élvez, ha az üzleti érdek nem „jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdek” és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket nem tették meg. **A törvényjavaslatban e rendelkezés megfogalmazása rendkívül elnagyolt, ellentétes a Ptk. szabályaival és radikálisan csökkenti a nyilvánosságot. Javasoljuk, hogy a 45.§ (2) bekezdés c) pontjának utolsó tagmondatát a Ptk. szabályaira való utalással pontosítsák.**

### **Az önkormányzati képviselők díjazása, összeférhetetlenség és méltatlanság**

Új elem a törvényjavaslatban a képviselői tisztség méltatlanság miatti megszűnése (37. §). A korábbi szabályozás – megkérdőjelezhető módon – enyhül, csak akkor veszíti el tisztségét a polgármester vagy a képviselő, ha jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik.

**Helyesnek tartjuk, hogy a törvényjavaslat rögzíti az önkormányzati képviselők és a polgármesterek tiszteletdíja és egyéb juttatása nyilvános, ám a 34.§ (4) bekezdés esetében szükségesnek tartjuk pontosítani, hogy nem közérdekű adatnak, hanem közérdekből nyilvános adatnak minősül, összhangban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel (továbbiakban: litv.).**

A javaslat pozitív eleme az erős összeférhetlenségi szabályozás (35. §), külön kiemelandő például, hogy önkormányzati intézményvezető a jövőben nem lehet képviselő, amely gyengíti a befolyásolás lehetőségét. Ugyanakkor az a rendelkezés, miszerint a képviselő nem folytathat olyan tevékenységet, amely a „feladatához szükséges közbizalmat megingathatja” mindenképpen pontosításra szorul (35. §.).

Szintén üdvözlendő a vagyonyilatkozati eljárás részletes szabályozása (38. §), bár hangsúlyozni kell, hogy az eljárás hatékonysága a rendelkezések szigorú betartásában és a képviselő-testület megfelelő ellenőrzésében rejlik. Ezen **javítana, ha a vagyonyilatkozatok külön igénylés nélküli internetes közzétételéről rendelkezne a törvényjavaslat**, hasonlóképpen ahhoz, ahogy az litv. az önkormányzatok számára is előír proaktív nyilvánossági szabályokat és a képviselő-testület üléseinek helyét, idejét, nyilvánosságát, döntéseinek, üléseinek jegyzőkönyveit, illetve összefoglalóit az interneten közzé kell tenni.

### **A polgármesteri pozíció megerősödése**

Az új önkormányzati rendszer igazi nyertesének a törvényjavaslat alapján a polgármester tűnik, akinek hatáskörei radikálisan megerősödnek. Nemcsak a fővárosban, hanem a 10 000 főnél nagyobb településeken is átruházható a polgármesterre (illetve a bizottságra, a részönkormányzatra is) az intézményvezetői kinevezések köre, azaz a polgármester maga dönthet – a testület átruházása esetén – egyes intézmények vezetőinek kinevezéséről (41. § (2) bekezdés). Hasonlóképpen **kiemelt korrupciós kockázatot jelent, hogy szintén a képviselő-testület döntése alapján a polgármester egyszemélyben hagyhatja jóvá a településrendezési tervet.** Ez olyan jelentőségű kérdés, amelyről mindenképpen indokolt, hogy az önkormányzat legfontosabb testületi szerve döntsön.



Az új rendszerben az önkormányzati igazgatási szervezete tehát a polgármester kezébe kerül, a 79. § szerint ő nevezi ki pályázat alapján a jegyzőt és az aljegyzőt. Bár ez a rendelkezés legalább egyértelművé teszi a két funkció közötti viszonyt, a jegyző így a polgármester alárendeltjévé válik. A törvényjavaslat alapján polgármester vétőjoga is megerősödik: míg eddig az egyszerű döntéssel meghozott ügyben hozott polgármesteri "vétót" egyszerű többséggel lehetett felülmúlni, addig az új rendszerben a javaslat 67. § (1) bekezdése alapján ehhez minden esetben minősített többség kell.

A polgármester a testületi döntéshozatal eredménytelensége esetén a kizárólagos, át nem ruházható testületi hatáskörök kivételével bármilyen döntést meghozhat. Sőt, **a javaslat azt is biztosítja, hogy a kizárólagos testületi hatáskörök kivételével két ülés között testületi hatáskörben is dönthessen a polgármester (67. § (2)-(3) bekezdés).** Ezek a rendelkezések a gyakorlatban ugyan gyorsabbá tehetik a döntéshozatalt, az átláthatóságot, a nyilvános és testületi, azaz demokratikus döntéshozatalt viszont nyilvánvalóan gyengítik.

Sajátos problémát vet fel a polgármester közjogi felelőssége: a javaslat sorozatos törvénysértés esetén teszi ezt lehetővé, miként a hatályos törvény szövege is. Azonban a Legfelsőbb Bíróság az 5/2010. Közigazgatási jogegységi határozatában a sorozatos törvénysértés mellett annak nagyobb súlyát, a helyi demokrácia veszélyeztetését is elvárta. Ez is jelzi, hogy a közjogi felelősség kérdése a törvényjavaslat szempontjából továbbgondolandó kérdés.

### **Az önkormányzatok gazdálkodásának**

A törvényjavaslatban a 110-111. §-ok ugyan szólnak a gazdálkodás nyilvánosságáról és arról is, hogy „a helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet”, de messze elmarad a nyilvánosságnak attól a szintjétől, ami egy korszerű XXI. századi törvénytől elvárható. **Az önkormányzatok pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatai körébe tartozó adatok nagyobb része közérdekű adat, melyeket nem csak az állami informatikai rendszerek, hanem az állampolgárok számára is elektronikus úton naprakészen, közvetlenül hozzáférhetővé kellene tenni.** Egy ilyen informatikai fejlesztés során természetesen figyelembe kell venni, hogy pl. az ügyfelek személyes adatainak, üzleti titkoknak vagy más törvény által védett adatnak védelmet kell biztosítani, de ezek a kivételt jelentik és jelen törvény adna lehetőséget arra, hogy az elektronikus információszabadság erősödjön Magyarországon.

A törvényjavaslat a 40. § (8) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvényben meghatározzák azokat a közszolgáltatásokat, amelyeket kizárólag a törvényben meghatározott szereplők, többek között önkormányzati többségű vállalat láthat el. Ez az európai uniós jogi versenyszabályokkal kapcsolatban aggályos lehet, ezért e rendelkezés átgondolását javasoljuk.

A javaslat szigorúbb ellenőrzési rendszert alakít ki az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozóan. Mivel számos intézmény lesz jogosult ellenőrzést lefolytatni (Állami Számvevőszék, kormány által kijelölt szerv, Magyar Államkincstár, uniós szervek, irányító és kifizető hatóságok, stb.), az átláthatóság és a hatékonyság érdekében ügyelni kell az ellenőrzések megfelelő



összehangolására (116. §).

## **Az önkormányzati érdekképviselő átláthatósága**

A törvényjavaslat 130. §-a – vélhetően egyértelműbb viszonyok megteremtésének szándékával – **jelentősen szűkíti a hatékony érdekképviselő lehetőségét**, amikor az önkormányzati érdekszövetségek számára minimális taglétszámot ír elő. Ez a szám különösen a megyei és a megyei városi érdekszövetségek tekintetében igen magas (megyék esetében több mint 2/3-os, a megyei városok esetében pedig közel 2/3-os). Emellett a javaslat kimondja, hogy egy önkormányzat csak egy szövetség tagja lehet. A két rendelkezés együttesen jelentősen meggyengíti az országos érdekképviselőt, mivel ha egy megyei város (vagy a főváros, vagy egy megye) a saját önkormányzati típusának megfelelő szövetségben kíván részt venni, akkor egyben nem lehet a tagja egy másik szövetségnek is. A kistépeléseket is magában foglaló érdekszövetségek helyzetét ez nagyon megnehezítheti, ugyanis a fenntartásukhoz szükséges tagdíjakat rendszerint a nagyobb települések fizették, a kisebb települések ezt a tapasztalatok szerint nehezen bírják előteremteni.