



Dr. Székely László úr
alapvető jogok biztosa

Budapest

Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa Úr!

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) vizsgálatot tart „az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok intézményrendszerének és a Finanszírozási Mechanizmusokból juttatott támogatások felhasználásának ellenőrzése” tárgyában. A vizsgálat részeként a KEHI ellenőrzi a Transparency International Magyarország Alapítványnak (a továbbiakban: TI Magyarország) az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok részét képező Norvég Civil Támogatási Alapból (a továbbiakban: NCTA) juttatott támogatások felhasználását is.

A KEHI a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) szerinti ellenőrzött szervként kezeli, és a Kormányrendelet, valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) alapján együttműködésre és iratok átadására hívta fel a TI Magyarországot. A KEHI az ellenőrzési jogosultságát, egyébeken mellett, az Áht. 63. § (1) bekezdés c./ pontjára alapítja.

Az Áht. 63. § (1) bekezdés c./ pontja értelmében a KEHI ellenőrzési jogköre kiterjed „a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak, a térségi fejlesztési tanácsoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások - ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is -, és az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére.” A TI Magyarország szerint erősen vitatható, hogy a KEHI az idézett jogszabályi rendelkezés értelmében a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatások és segélyek felhasználását akkor is ellenőrizheti-e, ha azok nem minősülnek költségvetési támogatásnak, illetve az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatásnak.

Az NCTA-ból származó támogatások magyarországi kezelésének rendje a Norvég és az EGT Finanszírozási Mechanizmusok 2009-2014-es időszakáról rendelkező, a finanszírozó államok és Magyarország által megkötött nemzetközi egyezményen alapul. Ezen egyezmény 5.13.5. pontjában foglaltaknak megfelelően az NCTA-ból nyújtott támogatásokat a finanszírozó országok a Brüsszelben működő Finanszírozási Mechanizmus Irodának (Financial Mechanism Office – FMO) juttatják el, ahonnan a támogatási összegek magyar állami szervek közreműködése nélkül kerülnek a kedvezményezett civil szervezetekhez.

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok 2004-2009-es időszakában az FMO az NCTA-ból származó támogatásokat közvetlenül az NCTA-ból származó támogatások operátori feladatait Magyarországon ellátó civil szervezetekhez juttatta el. E civil szervezetek – az Ökotárs Alapítvány vezette civil konzorcium – pályázati rendszerben osztották el az NCTA-ból származó támogatásokat a kedvezményezett civil szervezeteknek. A kedvezményezett civil szervezetek a 2004-2009-es támogatási ciklusban az operátor feladatokat ellátó civil szervezetektől jutottak hozzá az NCTA-ból származó támogatásokhoz.

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok 2009-2014-es időszakában az Ökotárs Alapítvány vezette civil konzorcium által továbbra is pályázati rendszerben kiválasztott kedvezményezett civil szervezetek közvetlenül az FMO-tól kapják meg az NCTA-ból származó támogatásokat.

Az NCTA-ból származó támogatások magyarországi kezelésében magyar állami szerv tehát sem a 2009-2014-es támogatási ciklusban nem vesz részt, sem a 2004-2009-es támogatási ciklusban nem vett részt. Így az NCTA-ból juttatott támogatások ugyan nemzetközi szerződésen alapuló támogatások, de azokat magyar állami szerv közreműködése nélkül osztják szét a kedvezményezett civil szervezeteknek, vagyis azokat nem az államháztartás központi alrendszeréből nyújtják.

A KEHI ezzel szemben a hatáskörére vonatkozó kérdésünkre adott válaszában azt fejtette ki, hogy az Áht. 63. § (1) bekezdés c./ pontja alapján „egyértelműen jogosult a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatások ellenőrzésére, függetlenül attól, hogy az adott támogatás a hazai költségvetésben megjelenik”. A KEHI saját hatáskörére vonatkozó jogértelmezése ellentétes az Áht. céljával, valamint az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból származó támogatások felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó tételes jogi rendelkezésekkel is.

Az Áht. célját a törvény preambuluma és az 1. § (1) bekezdésében található rendelkezés határozzák meg. Ennek értelmében az „Országgyűlés az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából” alkotta meg az Áht.-t, amelynek az a célja, hogy „a közfeladatok maradéktalan ellátása érdekében biztosítsa az államháztartás átlátható működési feltételeit.” Egyértelmű, hogy a – KEHI szavait idézve – a hazai költségvetésben nem megjelenő NCTA-ból származó támogatások semmilyen módon nem kapcsolódnak magyarországi állami közfeladatok ellátásához, és nincsenek hatással az államháztartás átláthatóságára.

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból származó támogatások felhasználásának ellenőrzését Magyarország az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok végrehajtásáról a finanszírozó országokkal kötött együttműködési megállapodásokban foglaltaknak megfelelően köteles végrehajtani. Ezeket az együttműködési megállapodásokat Magyarország kormányrendeletekben hirdette ki. Az EGT Finanszírozási Mechanizmus esetében az egyrészről Izland, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság, és másrészről a Magyar Köztársaság között az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről szóló 235/2011. (XI. 15.) kormányrendelet gondoskodott a kihirdetéséről. A Norvég Finanszírozási Mechanizmus esetében a Norvég Királyság és a Magyar Köztársaság között a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről szóló 236/2011. (XI. 15.) kormányrendelet gondoskodott a kihirdetéséről. Mindkét kormányrendelet azonos szövegezéssel – mindkét esetben az „A” melléklet 3. pontjában – rendelkezik az ellenőrző hatósági feladatok ellátásáról. A szövegszerűen azonos rendelkezések értelmében az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból származó támogatások esetében az Ellenőrzési Hatóság szerepét az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) tölti be. Az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtási rendjéről szóló 326/2012. (XI. 16.) kormányrendelet 3. § (1) bekezdésének 6. pontja értelmében „az ellenőrzési hatóság az együttműködési megállapodásokban kijelölt [...] független nemzeti szintű szerv”. Az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságáról szóló 210/2010. (VI. 30.) kormányrendelet 3/A. § értelmében a kormány az Áht. 109. § (2) bekezdés c./ pontjában meghatározott európai uniós és egyéb nemzetközi forrásból származó támogatásokat ellenőrző szervként az EUTAF-ot jelöli ki, míg az 5. § f./ pontja értelmében az EUTAF végzi „a Norvég Finanszírozási Mechanizmussal, illetve az EGT Finanszírozási Mechanizmussal kapcsolatos ellenőrzéseket”. Az Áht. 68. § b./ pontja értelmében az EUTAF hatásköre kiterjed az EUTAF-ról

szóló kormányrendeletben meghatározott – azaz egyebek mellett az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból származó – források felhasználásának a kedvezményezetteknel történő ellenőrzésére.

Vagyis az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból származó támogatások felhasználásának ellenőrzése Magyarországon az EUTAF hatáskörébe tartozik, az EUTAF hatásköre sem terjed ki azonban az NCTA-ból származó támogatások ellenőrzésére. Mindez erősen kétségessé teszi, hogy a KEHI rendelkezik-e bármiféle hatáskörrel az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból származó, akár a magyar kormány által kezelt, akár az NCTA részét képező források ellenőrzésére.

A KEHI eljárása nemcsak az erősen vitatható hatáskör, hanem az eljárási garanciák sérelme miatt is aggályos. A KEHI a Kormányrendelet 3. §-a értelmében a kormányzati ellenőrzési feladatok ellátására kijelölt szerv. A Kormányrendelet 5. §-a a kormányzati ellenőrzést „az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló [...] tevékenységként határozza meg. Vagyis a KEHI a kormányzati intézményrendszer belső ellenőrzési és auditáló szerve, amely a kormányzati ellenőrzés végrehajtása során nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), hanem az Áht. és a Kormányrendelet szerint jár el.

Emiatt a TI Magyarország a KEHI eljárásában nem minősül a Ket. szerinti ügyfélnek és nem rendelkezik a közigazgatási hatósági ügyek ügyfeleit a Ket. szerint megillető eljárási garanciákkal. Jellemző, hogy a KEHI a TI Magyarország elleni vizsgálatot nem határozattal rendelte el, hanem tájékoztató levelet küldött, amiből még az sem derült ki, hogy a TI Magyarországot a vizsgálat során ellenőrzött szervnek vagy csak adatszolgáltatásra felkért szervek tekinti-e. A KEHI eljárás megindításáról tájékoztató leveléből nem tudtuk meg, hogy a TI Magyarországot a vizsgálat során miféle kötelezettségek terhelik és milyen jogorvoslati lehetőségek illetik meg, a KEHI milyen szankciók alkalmazására jogosult, és a TI Magyarország e szankciók ellen élhet-e panasszal. A KEHI nem adott számot arról, hogy a TI Magyarország elleni vizsgálat része-e a KEHI Kormányrendelet 11. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott éves ellenőrzési tervének, vagy az a Kormányrendelet 11. § (3) bekezdése szerint került elrendelésre. A KEHI azt sem tudatta, hogy amennyiben a TI Magyarország elleni vizsgálat nem része az éves ellenőrzési tervnek, azt ki és mely szempontok alapján rendelte el. Továbbá a KEHI a Kormányrendelet 20. §-a által előírt megbízólevelet sem mutatta be a TI Magyarországnak. Külön kérésünkre a KEHI ismertette a saját álláspontját, miszerint a működésére vonatkozó, egyébként nem megnevezett „jogsabályi rendelkezések értelmében a Hivatal által korábban megküldött, adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére felhívó levélnek nem kötelező tartalmi eleme a Hivatalra, illetve az ellenőrzött szervekre vonatkozó valamennyi jogsabályi előírás ismertetése”. A KEHI arról is tájékoztatott, hogy a Kormányrendelet „a megbízólevél bemutatását írja elő és nem a megküldését, ami értelemszerűen a helyszíni ellenőrzés megkezdésekor lehetséges”. Helyszíni ellenőrzés hiányában tehát a KEHI szerint elképzelhető, hogy a TI Magyarország egyáltalán nem ismerheti meg a megbízólevelet, miáltal még a Kormányrendelet szerinti eljárási garanciák megtartását sem ellenőrizheti. A KEHI végül előadta, hogy az eljárás során az Áht. 64-65. §-aiban, valamint a Kormányrendelet 17-18. §-aiban meghatározott kötelezettségek terhelnek bennünket, amelyek megsértése esetén a KEHI az Áht. 65. § szerinti szankciók alkalmazására jogosult. Ebből az derült ki, hogy a KEHI Ket. szerinti eljárási bírságot szabhat ki, amely ellen a Ket. szerinti jogorvoslati lehetőségekkel élhetünk,

valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 24/A. § (1) bekezdés d./ pontjának alkalmazásával kezdeményezheti a TI Magyarország adószámának az adóhatóság által történő felfüggesztését. Ez utóbbi szankció ellen az Art. 24/A. § (2) bekezdés szerinti jogorvoslat áll rendelkezésre, azonban ebben a jogorvoslati eljárásban nem vizsgálják felül az adószám felfüggesztését kezdeményező szerv saját alapeljárásának a jogszerűségét.

A KEHI a kormányzati intézményrendszeren kívül elhelyezkedő szervezet – a TI Magyarország – ellenőrzése során is a kormányzati intézményrendszer belső ellenőrzésére rendelt eljárási megoldásokat alkalmazza, amelyek nélkülözik a hatékony jogorvoslat lehetőségét. Jogorvoslat csak a KEHI által alkalmazott egyes eljárási szankciók – az eljárási bírság és az adószám felfüggesztésének a kezdeményezése – ellen lehetséges, ám e jogorvoslatok útján nem lehet elérni azt, hogy bíróság vizsgálja felül a KEHI komolyan megkérdőjelezhető hatáskörét, és magát az alapeljárást. Kifejezetten súlyos aggályokat vet fel az, hogy a KEHI a jogorvoslati garanciákat nélkülöző eljárásban kényszerítő erejű, a TI Magyarország működését azonnal ellehetetlenítő szankció alkalmazását – az adószám felfüggesztését – kezdeményezheti.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében pedig „mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy a jogos érdekét sérti.”

A hatékony jogorvoslat hiánya miatt, a KEHI eljárásában sérülnek a TI Magyarországnak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint XXVIII. cikkének (7) bekezdésében foglalt jogai.

Az Alaptörvényben biztosított jogainak sérelme miatt a TI Magyarország nem nyújthat be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdés és 30. § (1) bekezdés értelmében ugyanis az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani alkotmányjogi panaszt akkor, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

A jelen esetben az Áht. 63. § (1) bekezdés c./ pontjának a KEHI általi, önkényes értelmezése, valamint ebből következően az Áht. 64-65. §-ainak és a Kormányrendelet egyes rendelkezéseinek, különösen a 18. §-nak a TI Magyarországgal szemben indított eljárásban történő alkalmazása teremt Alaptörvény-ellenes helyzetet. A KEHI eljárása nem bírósági eljárás és ellene nincsen helye bírósági jogorvoslatnak. Viszont az imént felsorolt jogszabályi rendelkezések hatályba lépése óta több mint száznolcvan nap telt el.

A KEHI a Kormányrendelet 2. § (1) és (3) bekezdései értelmében központi hivatal, illetve központi költségvetési szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f./ pontja értelmében a központi hivatalok központi államigazgatási szervnek minősülnek. A Ket. 12. § (3) bekezdés a./ pontja értelmében az államigazgatási szervek a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatóságnak minősülnek. Vagyis a KEHI az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) 18. § (1) bekezdés a./ pontja szerinti közigazgatási szerv, amelynek az eddigiekben ismertetett tevékenysége sérti a TI Magyarországnak az Alaptörvény XXIV. cikk (1)

bekezdésben, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt alapvető jogait. A fentiekben azt is részletesen kifejtettem, hogy ebben az ügyben a TI Magyarország számára a KEHI eljárása ellen jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva.

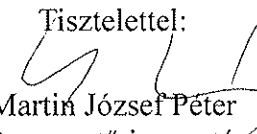
Ezért arra kérem Alapvető Jogok Biztosa Urat, hogy az Ajbvtv. 21. § szerint eljárva vizsgálja ki a KEHI TI Magyarországgal szembeni eljárását, és az Ajbvtv. 31. § (1) bekezdését alkalmazva intézkedjék a KEHI-t felügyelő Miniszterelnökségnél az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok sérelmével fenyegető eljárás megszüntetése iránt.

A KEHI eljárása a TI Magyarországon túl nagyobb számú egyéb szervezetet is érint, továbbá a KEHI hatáskörének téves értelmezése a jövőben újra az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított alapvető jogok sérelmét idézheti elő. Ezért arra is kérem Alapvető Jogok Biztosa Urat, hogy az Ajbvtv. 34. § szerint eljárva, az Abtv. 24. § (2) bekezdés alkalmazásával kezdeményezze, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e./ pontja alapján vizsgálja felül, hogy a KEHI TI Magyarországgal szemben indított eljárásban alkalmazott egyes jogszabályi rendelkezéseknek – mindenekelőtt az Áht. 63. § (1) bekezdés c./ pontjának, valamint 65. § (2) bekezdés b./ pontjának, az Art. 24/A. § (2) bekezdésének, valamint a Kormányrendelet 18. §-ának – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéssel, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdésével való összhangját.

A vizsgálat lefolytatása érdekében mellékelten megküldöm a KEHI vizsgálat elrendeléséről tájékoztató levelét, az azzal összefüggésben a TI Magyarország által a KEHI-nek feltett kérdéseket tartalmazó levelet, valamint a KEHI által erre adott válaszlevelet.

Tájékoztatom Alapvető Jogok Biztosa Urat, hogy jelen leveletem nyilvánosságra hozom. Alapvető Jogok Biztosa Úr szíves közreműködését megköszönöm.

Budapest, 2013. július 1.

Tisztelettel:

Martin József Péter
ügyvezető igazgató

Melléklet: három darab