

dr. Harmati Zita főosztályvezető asszony részére

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

Budapest

Tisztelt Főosztályvezető Asszony!

Köszönettel kézhez vettük a 2014. június 17-én kelt, 23-463/40/2014. iktatószámú levelét. Engedje meg, hogy azzal összefüggésben jogi álláspontunkról az alábbiak szerint tájékoztassuk.

1. Levelében a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) ellenőrzési jogosultságát az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 63. § (1) bekezdés a), c) és h) pontjaira, valamint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 6. §-ára alapítja.

2. Sajnálattal kell megállapítanom, hogy a felhívott jogszabályi rendelkezések a KEHI ellenőrzési jogosultságát az Asimov Alapítvány vonatkozásában nem alapozzák meg.

2.1. Az Áht. 63. § (1) bekezdés a) pontja szerint „[a] kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzési jogköre kiterjed (...) a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére.” Levelében nem jelölte meg, hogy mely kormánydöntés ellenőrzését végzi a jelen eljárás keretében a KEHI.

2.1.1. A kormánydöntés fogalmát az Áht. kifejezetten nem határozza meg, azonban – az Alaptörvény 28. cikkére és az R. 5. §-ára is figyelemmel – az a Kormány határozataival azonosítható, mivel egy jogállamban a kormányzati belső ellenőrzési szerv hatásköre nyilvánvalóan nem terjedhet ki általánosságban a jogszabálynak minősülő, szerteágazó kormányzaton kívüli életviszonyokat szabályozó kormányrendeletek kormányzaton kívüli végrehajtásának ellenőrzésére. Felhívom ugyanakkor szíves figyelmét arra, hogy a kormányhatározatok mint közjogi szervezetszabályozó eszközök olyan intern aktusnak minősülnek, amelyek hatálya a kormányzati szervezetrendszeren kívüli személyekre és szervezetekre fogalmilag, sem közvetlenül, sem közvetetten nem terjednek ki.

2.1.2. Egyes sajtóhírek szerint a KEHI a jelen ellenőrzését az egyrészt Izland, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság, és másrészt a Magyar Köztársaság között az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről szóló 235/2011. (XI. 15.) Korm. rendelet, illetve 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.) Korm. rendelet végrehajtásának ellenőrzésének tekinti.

Engedje meg, hogy felhívjam a figyelmét arra, hogy egyik kormányrendelet sem rendelkezik közvetlen, a jogalanyokra kiterjedő hatállyal, így azok a jogalanyokra nézve jogokat és kötelezettségeket nem határoznak meg. A kihirdetett "memorandum of understanding"-ek mégcsak nemzetközi szerződésnek sem tekinthetőek, azok olyan egyetértési nyilatkozatok, amelyek csak nemzetközi jogi "soft law"-nak minősülnek.

Jogi kötőerővel és közvetlen hatállyal nem a magyar kormányrendeletben kihirdetett egyetértési nyilatkozatok, hanem a Norvég Királyság és az Európai Unió között létrejött, a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakáról szóló Megállapodás, illetve az EGT Megállapodás 38b jegyzőkönyve minősülnek, ezek azonban nyilvánvalóan nem kormánydöntések.

2.1.3. A 2.1.2. pontban kifejtettektől függetlenül felhívom szíves figyelmét arra, hogy a két, kormányrendeletben kihirdetett egyetértési nyilatkozat a Kormány irányítása alatt álló szerveket semmilyen formában nem jogosítja fel a magyar államháztartáson kívüli források felhasználásának ellenőrzésére, így az ilyen hatáskört a KEHI vonatkozásában sem alapoz meg. Egy jogállamban pedig állami szervek csak a részükre biztosított hatáskör keretein belül, a jogszabályokban pontosan meghatározott jogosultságokat gyakorolhatnak.

2.1.4. Az előzőekben kifejtettek szerint az Asimov Alapítvánnyal összefüggésben az Áht. 63. § (1) bekezdés a) pontja nem értelmezhető, így az nem alapozza meg az Asimov Alapítvány KEHI általi vizsgálatát.

2.2. Az Áht. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerint „[a] kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzési jogköre kiterjed (...) az alapítványoknak (...) 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.”

2.2.1. Tájékoztatom, hogy az Asimov Alapítvány költségvetési támogatásban vagy az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatásban nem részesült, részére ingyenes állami vagyont nem juttattak.

2.2.2. A szavak általánosan elfogadott, köznapi jelentése szerint az idézett törvényi rendelkezésben szereplő, nemzetközi szerződések alapján kapott támogatások és segélyek csak akkor tartoznak az Áht. 63. § (1) bekezdés c) pontjának hatálya alá, ha azokat az államháztartás központi alrendszerén keresztül nyújtják, hiszen az „ideértve” kifejezés nem bővíti az azt megelőző rendelkezés tárgyi hatályát, hanem példálózó jelleggel egyértelműsíti azt.

2.2.3. Megjegyzem, ez az értelmezés van összhangban a KEHI jogállásával és feladatkörével is, hiszen kormányzati *belső* ellenőrzési szerv feladata *külső, a kormányzathoz semmilyen formában nem kötődő szervezetek* ellenőrzések lefolytatása nyilvánvalóan nem lehet.

2.2.4. Ugyanezt az értelmezést támasztja alá a KEHI e hatáskörét eredetileg megalapozó, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: RégiÁht.) is, amelynek 21. §-a a központi költségvetés bevételeinek minősítette a közteher-fizetési kötelezettség alapján a központi költségvetést megillető bevételeken túl „a nemzetközi pénzügyi kapcsolatból a központi költségvetési alrendszerbe tartozó szervek részére, illetve az általuk ellátott feladatok támogatására belföldre pénzben beérkezett külföldi segélyekből és adományokból, továbbá egyéb forrásokból származó bevételek[et]” is. Erre tekintettel rendelkezett úgy a RégiÁht. 121. § (5) bekezdése, hogy a KEHI ellenőrizheti „az alapítványoknak (...) és – a pártok kivételével – társadalmi szervezeteknek a

központi költségvetésből, alapokból juttatott pénzeszközök – ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is – felhasználásá[t.]”

A két rendelkezés egybevetése és rendszertani értelmezése alapján egyértelmű, hogy a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatások és segélyek alapítványok és egyesületek általi felhasználását a KEHI csak akkor ellenőrizheti, ha azok a központi költségvetésen átfolyanak.

2.2.5. Szintén a 2.2.2. pont szerinti értelmezéssel van összhangban a KEHI e hatáskörét törvényi szinten elsőként szabályozó, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1996. évi CXXI. törvényhez fűzött miniszteri indokolás is, amely világosan és egyértelműen úgy fogalmaz, hogy a rendelkezés célja „a központi költségvetésből és az alapokból juttatott pénzeszközök államháztartáson kívüli felhasználásának ellenőrzésével, mert ezzel lehetővé válik a központi (kormányzati) döntéssel államháztartáson kívülre juttatott közpénzek felhasználásának kormányzati szintű kontrollja; valamint – ugyanebből az okból – a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatások és segélyek felhasználására.”

A miniszteri indokolás két szempontot határoz meg, mint amely az alapítványok és egyesületek esetében a KEHI ellenőrzési hatáskörét lehatárolja: csak a központi költségvetésből juttatott pénzeszközök, ezen belül is a központi kormányzati döntéssel az államháztartáson kívülre juttatott pénzeszközök felhasználásának ellenőrzését kívánta a jogalkotó lehetővé tenni.

2.2.6. A kifejtettek szerint az Asimov Alapítvány tevékenységére a KEHI ellenőrzési jogköre az Áht. 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján sem terjed ki.

2.3. Az Áht. 63. § (1) bekezdés h) pontja alapján a KEHI ellenőrzési hatásköre – többek között – az a) és c) pontban „foglaltakkal összefüggésben létrejött jogviszonyokra, valamint azon szerződő felekre is [kiterjed], amelyek a jogviszony teljesítésében közvetlen vagy közvetett módon közreműködnek.”

Tekintettel arra, hogy az Asimov Alapítvány kormányhatározattal összefüggésben jogviszonyt nem létesített, illetve közvetetten sem részesül költségvetési támogatásban vagy az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatásban, valamint ingyenesen juttatott állami vagyonnal összefüggésben sem létesített jogviszonyt, az Asimov Alapítvány vonatkozásában ez a rendelkezés sem alapozza meg a KEHI ellenőrzési hatáskörét.

2.4. Engedje meg, hogy felhívjam a figyelmét arra is, hogy az R. 6. §-a nem teremt önálló hatáskört a KEHI számára, az kifejezetten utaló szabályként a más jogszabályokban, illetve a Kormány irányítása alá tartozó szervek vonatkozásában kormányhatározatban vagy más közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott hatásköröket inkorporálja a KEHI statútumába. Éppen ezért a KEHI ellenőrzési hatásköre az Asimov Alapítvány tekintetében nem alapulhat az R. 6. §-án sem.

3. A 2. pontban részletesen kifejtettek szerint a felhívott jogszabályi rendelkezések a KEHI ellenőrzési jogkörét nem alapozzák meg, így megkeresésének nem áll módomban eleget tenni. Az ellenőrzési hatáskör megalapozottságával összefüggésben kérem, hogy – amennyiben azt szükségesnek látja – szíveskedjen felvenni a kapcsolatot az Asimov Alapítvány jogi képviselőjével, dr. Tordai Csaba ügyvéddel (1025 Budapest, Csalán út 27.).

4. Az előzőekben kifejtettektől függetlenül tájékoztatom arról, hogy az Asimov Alapítvány a Norvég Civil Támogatási Alapból elnyert támogatással kapcsolatban eddig leadott elszámolásáról a projekt honlapján (<http://atlatszo.net/beszamolo/>) részletes adatokat tett közzé.

Budapest, 2014. június 25.

Tisztelettel,

Szalai Ferenc
a Kuratórium elnöke
Asimov Alapítvány