

Jacek Mazur

A lengyel számvevőszék hozzájárulása a jogalkotáshoz és más legfőbb ellenőrző intézmények tapasztalatai

ÖSSZEFOGLALÓ: Az elvégzett ellenőrzések eredményeképpen a legfőbb ellenőrző intézmények ajánlásokat – köztük de lege ferenda javaslatokat – fogalmaznak meg. E hatáskör meghatározása a lengyel törvényekben egyértelműen, míg más országokban csak közvetetten történik. Egyes, legfőbb ellenőrző intézmények nem kívánnak részt venni a jogalkotási folyamatokban, így nem lesznek érintettek a későbbiekben ellenőrzés tárgyát képező tevékenységekben. A cikkben bemutatjuk, hogyan születnek a Lengyel Állami Számvevőszék (NIK) *de lege ferenda* javaslatai, összevetve egyéb – különös tekintettel az Ausztriában, Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában működő – legfőbb ellenőrző intézmények gyakorlatával. Ismertetjük a javaslatok minőségének biztosítását és hatékonyságának javítását szolgáló lépéseket, úgymint: a tevékenységek megfelelő meghatározása; a tevékenységek nyilvántartása és feltüntetése a legfőbb ellenőrző intézmény éves tevékenységi jelentésében; a tevékenységek alkalmazásának vizsgálata a parlamenttel és a kormánnyal történő kapcsolattartás során. A tanulmány végén a NIK javaslatainak a jogalkotási folyamatban betöltött szerepét vizsgáljuk.

KULCSSZAVAK: legfőbb ellenőrző intézmény, Lengyel Állami Számvevőszék, de lege ferenda javaslatok, jogalkotás

JEL-KÓDOK: K1, K2, K3, K4, M4, M48

Az ellenőrzések általában az ellenőrzött tevékenység értékelésével záródnak.¹ Jelzik, hogyan kell javítani adott tevékenységeket, és melyek a javasolt megoldások. A legfőbb ellenőrző intézmények megfogalmazzák tehát az ellenőrzés megállapításait, amelyek többek között ajánlásokat (következtetéseket) tartalmaznak az ellenőrzött szervezetek, valamint a felettes szervezetek vagy egyéb illetékes állami vagy helyi önkormányzati hatóságok számára. Ezek az ajánlások szólhatnak az adott szervezetek tevékenységével kapcsolatos változásokról, illetve vonatkozhatnak az ellenőrzött tevékenység egészére (rendszerszintű ajánlá-

sok).² A nemzetközi ellenőrzési standardok meghatározzák az ellenőrzés megállapításainak összeállításával és vizsgálatával kapcsolatos követelményeket, valamint javasolják *de lege ferenda* indítványok³ megfogalmazását (INTOSAI, 2016). Az alapvető INTOSAI-dokumentumokban (ISSAI 1 – Limai Nyilatkozat; INTOSAI, 1977; ISSAI 10 – Mexikói Nyilatkozat a legfőbb ellenőrző intézmények függetlenségéről; INTOSAI, 2007) meghatározott általános szabályokon túl léteznek konkrét javaslatok is.

■ ISSAI 300 – A teljesítmény-ellenőrzés alapelvei (INTOSAI, 2013):

„12. [...] A teljesítmény-ellenőrzés [...] nem kérdőjelezi meg a törvényhozás szándékait és

Levelezési e-cím: Jacek.Mazur@nik.gov.pl

döntéseit, hanem azt vizsgálja, hogy a törvények és a rendeletek esetleges hiányosságai vagy azok alkalmazása megakadályozza-e a meghatározott szándékok teljesülését.”

■ ISSAI 3000 – Standardok és irányelvek az INTOSAI ellenőrzési standardjain és gyakorlati tapasztalatain alapuló teljesítmény-ellenőrzéshez (INTOSAI, 2004):

„1.8. [...] a törvények, a rendeletek és a kormányzati kötelezettségvállalások szerkezetének módosítására vonatkozó javaslatok nincsenek kizárva, ha kimutatható, hogy a meglévő szerkezet komoly és tényleges problémákat vet fel [...]”

A legfőbb ellenőrző intézmények ajánlásai tartalmazhatnak a hatályos jogszabályokra vonatkozó megállapításokat és javaslatokat, így utalhatnak a jogi rendelkezések következetlenségére (hiányosságaira, ellentmondásaira) vagy pontatlanságára, illetve arra, hogy egy adott törvény nyilvánvalóan nem felel meg az illetékes hatóságok által meghatározott általános elveknek. Az ilyen körülmények megnehezítik az állam működését, kétségeket keltenek a törvények megbízhatóságával kapcsolatban, kedvező feltételeket teremtenek a törvények szabadabb értelmezésének és kijátszásának, továbbá aláássák a polgárok bizalmát. Ennélfogva az ellenőrzések azt a véleményt erősíthetik, hogy módosítani kell a törvényeket, vagy végrehajtási aktusokat kell elfogadni vagy megváltoztatni. Bár a legfőbb ellenőrző intézmények általában nem jogosultak ilyen javaslatok hivatalos benyújtására, lehetőségük van azt megtenni az eljárás megindítására vagy az adott jogi aktus meghozatalára felhatalmazott hatóságok – általában a parlament, a kormány vagy a minisztériumok – felé. Az ilyen indítványok száma korlátozott, ugyanis a *de lege ferenda* javaslatok tárgya minden esetben rendkívüli, kellően megalapozott, amelyet a mellette és az ellene szóló érvek mérlegelése után fogalmaznak meg, figyelembe véve azt, hogy a törvény módosítás mellett általában más megoldás is létezik az ellenőrzött szerve-

zetek, a közigazgatási vagy gazdasági terület, illetve az állam működésében fellépő zavarok kiküszöbölésére vagy megelőzésére.⁴

Feltételezhetjük, hogy a világ összes legfőbb ellenőrző intézménye megfogalmaz – gyakrabban vagy ritkábban, kisebb vagy nagyobb mértékben – *de lege ferenda* javaslatokat, de ezeket nem minden esetben így hívják, vagy éppen más formában jelennek meg.⁵ Előfordul, hogy egy-egy legfőbb ellenőrző intézmény kifejezetten általános megállapításokat tesz a hatályos jogszabályokkal kapcsolatban, mindössze egy adott területre vonatkozó jogi szabályozás hiányosságairól fogalmaz meg véleményt, akár a módosítandó aktus vagy a módosítás jellegének megjelölése nélkül – mindezt abból a meggyőződésből, hogy ezek a kérdések a jogalkotó hatóságok hatáskörébe tartoznak. Azonban – nagyon tág értelemben véve – ezek a nyilatkozatok is *de lege ferenda* javaslatok.⁶

A lengyel NIK álláspontja, hogy a jogszabályok hiányosságát megállapító egyszerű vélemény nem minősül *de lege ferenda* javaslatnak. Az ilyen indítványokban meg kell határozni:

- a módosítandó jogi aktust és lehetőség szerint a pontos jogszabályhelyet,
- a jövőbeni szabályozás tartalmát (a lehető legrészletesebben bemutatva azt) és az elérendő célokat,
- a tényleges indokokat (az ellenőrzéssel kapcsolatos érveket, amelyek indokolják a javasolt változást),
- a hatóságot, amelynek a javaslat szól.

Vannak azonban olyan legfőbb ellenőrző intézmények, amelyek nem kívánnak részt venni ilyen jellegű folyamatokban. Például Ausztria, Csehország, Franciaország vagy Svédország legfőbb ellenőrző intézményei nem készítenek *de lege ferenda* javaslatokat: az ellenőrzést követő ajánlások szolgálhatnak kiindulópontként a jogszabályok módosításához, de a legfőbb ellenőrző intézmények nem vesznek részt aktívan ezek összeállításában (az ellenőrzési jelentés tartalmazhat módosítási ja-

vaslatokat, de a javaslat benyújtása például az illetékes minisztérium feladata).⁷

Ez az álláspont két indokkal magyarázható. Először is a legfőbb ellenőrző intézmények egyik alapelve, hogy nem vehetnek részt olyan tevékenységben, amely később ellenőrzés tárgyát képezheti. A legfőbb ellenőrző intézményeknek kerülniük kell a végrehajtói felelősséget és mindenfajta végrehajtói szerepet, ami valamennyi ajánlásra érvényes. Ez annyit tesz, hogy a legfőbb ellenőrző intézmény jelzi a problémát és a lehetséges válaszokat, de nem mutat be kizárólagos megoldást. Ennek hátterében esetenként az a félelem állhat, hogy a legfőbb ellenőrző intézmény elveszti politikai semlegességét, hiszen a *de lege ferenda* javaslatok elkészítése a politikai színtérre való belépést jelentheti (vagy annak tekinthető). Másrészt egyes (például a belga, dán, francia, görög, lett, máltai vagy svéd) legfőbb ellenőrző intézmények azon az állásponton vannak, hogy a *de lege ferenda* javaslatok összeállítása fontos eszköz, amely kizárólag egyértelműen ráruházott hatáskör mellett használható – azaz ilyen hatáskör hiányában nincs felhatalmazva a tevékenységre. Számos ajánlásnak van jogi vetülete, és fontos, hogy az ellenőrzött szervezet később ne emelhesen kifogást a jogilag nem helytálló vagy nem megvalósítható ajánlás miatt (Összefoglaló, 2015).

Az említett szempontok az összes legfőbb ellenőrző intézményre nézve lényegesek, hiszen a *de lege ferenda* javaslatok készítése olyan kényes kérdés, amely politikai területre kényszerítheti a számvevőszékeket. Egyértelműen nem pusztán technikai vagy szervezeti eszközről van szó, hanem olyan lehetőségéről, amelynek használatával a legfőbb ellenőrző intézmény „jogalkotó” vagy „reformátor” szerepet kaphat, és ezzel utat nyithat a jobb jogi szabályozás vagy a magasabb etikai normák előtt. Ezért a politikai szerepvállalás, illetve esetleges befolyás szempontjából kell mérlegelniük a legfőbb ellenőrző intézményeknek, hogy

részt kívánnak-e venni a folyamatban. Először azonban a helyzetből adódó lehetőségeket és veszélyeket kell megvitatni az adott országban uralkodó politikai környezet és közvélemény tükrében.

Azokra a legfőbb ellenőrző intézményekre, amelyek nem készítik *de lege ferenda* javaslatokat (a példákat lásd fentebb), eltérő hatáskör és működési mód jellemző, így a szóban forgó javaslatok összeállításának (vagy mellőzésének) kérdése nincs összefüggésben a számvevőszékek típusainak hagyományos megkülönböztetésével (a bírósági típusú szervezetként működő számvevőszékeken – angolul *court of audit* – túl léteznek egyéb, angolul az *audit office* kifejezéssel jelölt ellenőrző szervek). Napjainkban a legfőbb ellenőrző intézmények közötti különbségek egyre kevésbé nyilvánvalóak: a bírósági típusú szervezetként működő számvevőszékek elsősorban ellenőrzéseket végeznek, amelyek során alapvetően ugyanazokat az eljárásokat és módszereket alkalmazzák, mint a másik típusú számvevőszékek. A legfőbb ellenőrző intézmények e két típusa közötti legfontosabb különbség a bírósági funkció, amely bár tevékenységüknek csak kis részét alkotja, prominens jelleget kölcsönöz az érintett számvevőszékeknek és az ott dolgozóknak, akiket bíróként különböző jogok illetnek meg (bírói függetlenség, a tevékenység szabad tervezése, a dokumentumokhoz történő hozzáférés stb.) (Mazur, 2007, 145–146. oldal). Ennek ellenére úgy tűnik, hogy mindez nincs közvetlen hatással a *de lege ferenda* javaslatok készítésére.

A LEGFŐBB ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK JOGALAPJA A DE LEGE FERENDA JAVASLATOK KÉSZÍTÉSÉHEZ

Valószínűleg a legfőbb ellenőrző intézmények többsége jogosult *de lege ferenda* javaslatok készítésére: annak ellenére, hogy a törvények

számos országban nem biztosítják egyértelműen számukra az ehhez szükséges hatáskört, az általános rendelkezések ezt (akár hallgatólagosan) lehetővé teszik. Néhány példa:

AUSZTRIÁBAN

„§ 5. A számvevőszéknek jelentenie kell az ellenőrzés eredményét és a szervezetek ellenőrzéséből következő indítványokat akár közvetlenül, akár azon hatóságokon keresztül, melyeknek jelent az ügyben (...). A számvevőszéknek be kell számolnia az ellenőrzésről az érintett szövetségi minisztériumoknak is.” (Ausztria, 1948, 5. cikk)

CSEHORSZÁGBAN az állami számvevőszékről szóló törvény (Csehország, 1993) alapján:

„4. rész (3) A számvevőszék ellenőrzési tevékenységének eredménye az ellenőrzési jelentés. Az ellenőrzési jelentés a jelen törvény értelmében lefolytatott ellenőrzés során megállapított tényeket összefoglaló és értékelő írásbeli dokumentum.”

„30. rész (1) A jóváhagyott ellenőrzési jelentést minden esetben a számvevőszék elnöke teszi közzé a közlönyben, és késelem nélkül megküldi azt a képviselőháznak, a szenátusnak, a kormánynak és igény esetén a minisztériumoknak (...).”

MAGYARORSZÁGON az állami számvevőszékről szóló törvény (Magyarország, 2011) alapján:

„Az ellenőrzési jelentés és annak nyilvánossága
32. §

(1) Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentést készít. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket. (2) Az Országgyűlésnek benyújtott, valamint a Kormány felkérésére végzett ellenőrzésről szóló jelentést az Állami Számvevőszék elnöke írja alá. (...).”

„Az ellenőrzött szervezet intézkedési kötelezettsége
33. § (1)

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt

megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni. (...).»

SZLOVÁKIÁBAN az állami számvevőszékről szóló törvény (Szlovákia, 1993) alapján:

„13. cikk (...) (2) A számvevőszék ajánlásokat fogalmazhat meg az ellenőrzött szervezetek és az érintett testületek számára arra vonatkozóan, hogyan kezeljék a hatásköre gyakorlása közben azonosított gyenge pontokat és hiányosságokat.”

„18. cikk Az ellenőrzött szervezetek és azok alkalmazottai kötelesek: (...) e) intézkedéseket hozni az ellenőrzés során feltárt gyenge pontok és a hiányosságok orvoslása érdekében, valamint írásban jelezni azokat a számvevőszéknek a számvevőszék által megjelölt határidőn belül, illetve megküldeni a számvevőszéknek az írásos nyomonkövetési jelentést a számvevőszék által megjelölt határidőn belül (...).”

SZLOVÉNIÁBAN a számvevőszékről szóló törvény (Szlovénia, 2001) alapján:

„21. cikk (A közpénzek felhasználóinak vizsgálata) A számvevőszéknek a következők szerint kell megvizsgálnia a közpénzek felhasználóit: 1- Az ellenőrzés végrehajtásakor és a jelen törvény 28. cikkében meghatározott jelentésben ajánlásokat kell megfogalmaznia; 2- Észrevételeket közölhet a törvények és egyéb rendelkezések munkaanyagának tervezetével kapcsolatban (...); 5- Kifejezheti véleményét a közpénzekkel kapcsolatos ügyekben.”

„28. cikk (Az ellenőrzési folyamat lezárása)
(1) Az ellenőrzési folyamat lezárásához ellenőrzési jelentést kell készíteni. Az ellenőrzési jelentésben a számvevőszéknek véleményeznie kell az ellenőrzött szervezet üzleti tevékenységét. (...).”
(16) „Az ellenőrzési jelentést el kell juttatni: 1. az ellenőrzött szervezetnek; 2. az ellenőrzött szervezet azon tisztviselőjének, aki az ellenőrzés tárgyát képező időszak alatt felelős volt; 3. az Országgyűlésnek; 4. azon hatóságoknak, amelyeket a számvevőszék elnöke szerint tájékoztatni kell az ellenőrzés eredményeiről.”

Az említett rendelkezések – közvetve – alapot szolgáltatnak a legfőbb ellenőrző intézmények *de lege ferenda* javaslatainak elkészítéséhez (ezt a szlovén törvény mondja ki a legegységértelműbben).

LENGYELORSZÁGBAN a számvevőszékről (NIK) szóló törvény (Lengyelország, 1994) kétféle rendelkezést tartalmaz:

① A rendelkezések egyik típusa kimondja, hogy a NIK-nak joga van ajánlásokat megfogalmazni az ellenőrzött szervezetek és szükség esetén a felettes szervezetek, illetve az illetékes állami vagy önkormányzati hatóságok számára. Ezekből a rendelkezésekből közvetve visszavezethető a NIK joga a *de lege ferenda* javaslatok készítésére:

„62. cikk Az ellenőrzést követő nyilatkozatban foglalt határidőn belül, de legalább 14 nappal annak kézhezvételét követően (...) az ellenőrzött szervezet vezetőjének tájékoztatnia kell a Számvevőszéket arról, hogyan hasznosították és hajtották végre az ellenőrzést követő nyilatkozatban megfogalmazott észrevételeket és ajánlásokat, valamint arról, milyen intézkedések történtek, vagy mi indokolta azok elmaradását.”

„62a. cikk 1. A Számvevőszék elnöke írásban észrevételeket, értékeléseket és ajánlásokat fogalmazhat meg a felettes szervezet, illetve az illetékes állami vagy önkormányzati hatóság számára az ellenőrzött tevékenységgel kapcsolatban az ellenőrzést követő nyilatkozatban megfogalmazott formában (...). 2. Az 1. bekezdésben megjelölt szervezetek a 14 napnál hosszabb határidőn belül tájékoztatják a Számvevőszéket álláspontjukról, a megtett intézkedésekről vagy arról, mi indokolta azok elmaradását.”

② A rendelkezések másik típusa biztosítja a NIK jogát a *de lege ferenda* javaslatok készítésére:

- A 7. cikk (1) (6a) előírja, hogy a NIK köteles benyújtani a Szejmnek (azaz a parlament alsóházának) egy nyomkövetési elemzést arról, hogyan hasznosították a

jogalkotásról vagy -alkalmazásról szóló ellenőrzési jelentés tartalmát;

- A 11a. cikk biztosítja a jogot a NIK elnöke számára, hogy felkérje a Szejm marsallját, hogy az az ellenőrzés következtetéseiről szóló nyilatkozatot igényeljen a miniszterelnöktől a jogalkotással és -alkalmazással kapcsolatban.

A NIK mindenféle jogszabályra vonatkozóan készíthet *de lege ferenda* javaslatokat, amely jogszabályok megalkotása vagy elfogadása a számvevőszékről szóló törvényben ellenőrizendőként meghatározott állami szervek (Lengyelország, 1994, 2. cikk), illetve ezek felettes szervezetei, az illetékes állami vagy önkormányzati hatóságok feladata (Lengyelország, 1994, 62a. cikk). Ezek a javaslatok szólhatnak bármely, a NIK ellenőrzési tárgyát képező témájú jogszabályról, azaz a közigazgatás működését érintő tetszőleges törvényről.

A DE LEGE FERENDA JAVASLATOK SZÁMA

A NIK tevékenysége során a *de lege ferenda* javaslatok következő típusai fordulnak elő:

- ① törvény módosítására irányuló javaslatok;
- ② rendelet módosítására irányuló javaslatok;⁸
- ③ hiányzó rendeletek meghozatalára irányuló javaslatok.

A részletes adatokat lásd az 1. táblázatban.

A más országokban működő legfőbb ellenőrző intézmények *de lege ferenda* javaslatainak számára vonatkozó adatok hiányosak, ennek ellenére jól mutatják e tevékenység jelentőségét:

BULGÁRIA állami számvevőszéke évente legalább 5 javaslatot nyújt be a kormány, a minisztériumok és egyéb testületek által elfogadott jogszabályokra vonatkozóan; a legfontosabb javaslatok a közbeszerzésekre és az önkormányzati ingatlanértékesítésekre vonatkoznak;

A NIK 2001 ÉS 2014 KÖZÖTT KÉSZÍTETT DE LEGE FERENDA JAVASLATAINAK SZÁMA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Összesen	136	137	108	68	53	52	47	43	65	71	33	65	78	75
Törvény módosítása	80	78	57	49	29	41	33	32	48	61	26	50	61	54
Rendelet módosítása	56	59	51	19	20	7	10	10	16	10	7	11	15	21
Hiányzó rendelet	–	–	–	–	4	4	4	1	1	–	–	4	2	–

Forrás: A NIK éves tevékenységi jelentései (2001–2014)

A MAGYAR ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK 2013. január és szeptember közötti időszakban 11 törvénnyel kapcsolatban fogalmazott meg *de lege ferenda* javaslatot, ilyen például az e-kereskedelemtől szóló törvény módosítására vonatkozó javaslat, amelyet figyelembe is vettek;

IZRAELBEN az Ombudsman és az Állami Számvevőszék Elnökének Hivatala tulajdonképpen nem vesz részt a jogalkotásban és a jogszabályok megszövegezésében. Azonban időnként javasolja meglévő törvények módosítását vagy új törvény elfogadását, illetve rámutat ezek szükségességére egy adott terület szabályozása vagy az ott érvényes rendelkezés javítása érdekében. Például:

1 Egy 2006-os jelentés rámutatott, hogy a nemzetbiztonsági tanács nem törvény, hanem kormányhatározat alapján működik (ennek eredményeként megalkották a törvényt, amelyhez felhasználták az ellenőrzés kapcsán tett konkrét ajánlásokat);

2 Egy 2015. októberben kiadott jelentés rámutatott, hogy az országos szintű vészhelyzetek kezelésére vonatkozó meglévő törvény átfogó módosítása szükséges;

A PORTUGÁL SZÁMVEVŐSZÉK különböző területeken készít *de lege ferenda* javaslatokat.

A számvevőszék javaslata alapján módosított aktusok száma a következők szerint alakult: 2009-ben 19 darab, 2010-ben 33 darab, 2011-ben 25 darab, 2012-ben 29 darab. Témájuk szerint többek között a kórházmenedzsmentre (a pénzügy- és egészségügyi miniszternek benyújtandó indítvány), az adórendszerre (a kormánynak benyújtandó indítvány) és a közmunkára (a kormánynak benyújtandó indítvány) vonatkoztak;

A SZLOVÁK SZÁMVEVŐSZÉK 2012-ben 23 darab, 2013-ban 5 darab, 2014-ben pedig 7 darab *de lege ferenda* javaslatot nyújtott be;

A SPANYOL SZÁMVEVŐSZÉK a nemzeti szabályozásra vonatkozóan készít *de lege ferenda* javaslatokat (például egy, a támogatásra vonatkozó indítvány hatására módosították az adott területre vonatkozó jogszabályokat).

A *de lege ferenda* javaslatokat elsősorban az a jelentés (pontosabban a jelentés következtetéseket és ajánlásokat tartalmazó része) tartalmazza, amely a problémát feltáró ellenőrzésről szól. A következtetések külön levélben is megküldhetők a jogalkotóknak (például Magyarország), illetve közölhetők a legfőbb ellenőrző intézmény éves ellenőrzési jelentésében (például Ciprus, Portugália) vagy az éves tevé-

kenységi jelentésben (például Bulgária, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Spanyolország). Előfordul, hogy e megoldások közül egyszerre többet is alkalmaznak (Összefoglaló, 2015).

PÉLDÁK A NIK ÁLTAL KÉSZÍTETT DE LEGE FERENDA JAVASLATOKRA

A NIK által végzett ellenőrzések eredménye alapul szolgál a törvénymódosítások kezdeményezéséhez, valamint a végrehajtási aktusok módosításához és elfogadásához. A leggyakrabban ezek címzettje a parlament és a kormány.

2014-ben például a NIK 33 ellenőrzési jelentése 75 *de lege ferenda* javaslatot tartalmazott, amelyek főként (közel 72 százalékban) a hatályos rendelkezések módosítására vonatkoztak a következő területeken: az Államkincstár mezőgazdasági ingatlanjainak kezelése, bioüzemanyagok és bioelemek a közlekedésben, jövedelemadó, helyi adók és illetékek, hivatásos katonák katonai szolgálata, közúti közlekedés, városfelügyelet, területrendezés, a mezőgazdasági szerkezetátalakítás és modernizáció pénzügyi támogatása, a pénzügyi ügyfelek jogainak védelme, közpénzek, biztonság és mentési szolgáltatás a hegyekben és a kialakított sípályákon, állami és nem állami óvodák helyi önkormányzati finanszírozása, környezetvédelem, társadalombiztosítási rendszer, építőipari törvény, terápiás rehabilitáció elérése és finanszírozása, együttműködés a külföldi lengyel közösségekkel, a tartásra jogosult személyek támogatása, a véradás és a hemoterápiás rendszerek működése, állattelepeltés működése, a levegő légszennyezés elleni védelme, a bérlők jogainak védelme (Lengyelország, 2015, 51–56. oldal és 4. függelék).

Következzen három példa a NIK *de lege ferenda* javaslatainak elkészítésére és végrehajtására (vagy végrehajtásának hiányára).

Közbeszerzés

A NIK 2012–2013-ban ellenőrzést folytatott az Országos Közúti és Autópályaiügyi Főigazgatóság (GDDKiA) beruházási feladataival kapcsolatban. Az ellenőrzés kiterjedt a beruházások tervezésére, a végrehajtásuk előkészítésére, a beruházó vállalkozások kiválasztására, a beruházási feladatok végrehajtására, a végrehajtott beruházások felügyeletére, a beruházások finanszírozására és az eszközök nyilvántartására. A NIK összességében kedvezően értékelt e feladatok teljesítését.

Ugyanakkor a közbeszerzési eljárások kapcsán szabálytalanságokat tárt fel, többek között a „kirívóan alacsony ár” fogalmának alkalmazásával összefüggésben. A NIK megállapította, hogy jóllehet, ez a fogalom szerepel a közbeszerzésről szóló 2004. január 29-i törvényben (a továbbiakban: Pzp-törvény), meghatározása nem egyértelmű. Emiatt indokoltá vált a Pzp-törvény módosítása, miután egy szerződő fél problémába ütközött annak megállapításakor, hogy a szerződés tárgyához képest az ajánlat kirívóan alacsony árakat tartalmaz-e. A NIK a miniszterelnökhöz fordult, hogy az fontolja meg a „kirívóan alacsony ár” definíciójának bevezetését a Pzp-törvénybe, azzal együtt, hogy az ajánlott ár milyen esetben számít kirívóan alacsonynak a szerződés tárgyához képest (Lengyelország, 2013b).

A NIK javaslata megvalósult: A Pzp-törvény 90. cikkének (1) és (2) bekezdését a NIK javaslatától némileg eltérően, de az eredeti szándéknak megfelelően módosították.

Civil források vidéken

A *solectwo* (a legkisebb helyi közigazgatási egység, amely általában falvat jelöl) források a közösségi költségvetésből vállalkozások megvalósítására elkülönített források, amelyek célja az adott falu lakosai életének javítása. Egyfajta

civil forrásról van szó, amelynek kiosztása a közösségi testületek jóváhagyásával történik. A források elköltéséről a lakosok döntenek, ami erősíti a társadalmi aktivitást és a civil kezdeményezéseket.

2012–2013-ban a NIK ellenőrizte a *solectwo* források működését. Az ellenőrzés feltárta, hogy a *Solectwo* Alapról szóló törvény hatályba lépésétől számított első három évben néhány rendelkezés gyengének bizonyult. Ez szükségtelen mértékben korlátozta a források működését, és megnehezíti azok racionális felhasználását. A NIK javasolta, hogy a Közigazgatási és Digitalizációs Minisztérium mérlegelje a jogalkotási eljárás kezdeményezését az említett korlátozások megszüntetése érdekében (Lengyelország, 2013a).

A NIK javaslata megvalósult: 2014 februárjában a Szejm új törvényt fogadott el a *Solectwo* Alapra vonatkozóan, amelyhez felhasználták a NIK javaslatait.

Távközlési adatok kinyerése és gyűjtése (közzététel)

A NIK 2012–2013-ban ellenőrizte a távközlési adatok kinyerésének és feldolgozásának folyamatát. Az ellenőrzés a következőkre terjedt ki: Belbiztonsági Hivatal, Központi Korrupcióellenes Hivatal, rendőri egységek, Nemzeti Határvédelmi Szolgálat, katonai kémelhárítás, katonai csendőrség, Pénzügyminisztérium, 3 körzeti bíróság, 4 kerületi ügyészi hivatal, Elektronikus Kommunikáció Hivatala⁹. A NIK a feltárt szabálytalanságok ellenére a megőrzött adatok (a távközlési szolgáltatók által őrzött, a telefonszám tulajdonosát, a hívó/hívott felek telefonszámát, a telefonkészülék helyét és az IP-cím tulajdonosát azonosító adatok) kinyerése és feldolgozása tekintetében a hatályos jogszabályokkal összefüggésben kedvezően értékelte az ellenőrzött testületek tevékenységét.

A NIK arra a következtetésre jutott, hogy a hatékony bűnmegelőzés és büntetőeljárások alapfeltétele, hogy a hivatalok hozzáférjenek a távközlési adatokhoz. Az ellenőrzés ugyanakkor megállapította, hogy a hatályos rendelkezések nem biztosítják az emberi jogok védelmét, illetve megfelelő szabadsági jogokat a túlzott állami beavatkozás ellen. Ezért a NIK olyan lépéseket javasolt, amelyekhez törvénymódosítás szükséges.

►Egyértelműen meg kell határozni a távközlési adatok kinyerésének körét és célját. Össze kell állítani egy listát arról, milyen esetekben nyerhetők ki a távközlési adatok. A hatályos törvények általában csak az egyes hivatalok általános feladatkörét határozzák meg, beleértve azokat, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a bűnüldözés területéhez.

►Biztosítani kell az adatkinyerési folyamat külső ellenőrzését. A hatályos jogszabályok értelmében nincs olyan testület, amely érdemben ellenőrizné a polgárok távközlési adatainak rendőrség és egyéb hatóságok általi felhasználását. Ez a legtöbb EU-tagállammal összevetve kivételes helyzet, azokban ugyanis az ilyen ellenőrzés a bíróságok, az ügyészségi hivatal vagy független közigazgatási testület feladata. Az ellenőrzés fontos eszközként érvényesíteni kell azt a kötelezettséget, hogy az adatgyűjtés érintettjei tájékoztatást kapjanak, emellett biztosítani kell az adattovábbítás szüneteltetését arra az időre, amíg az eljárás lezárul.

►Be kell vezetni olyan eszközöket, amelyek biztosítják a kinyert adatok megsemmisítését, ha azokra már nincs szükség. A rendelkezések nemcsak a megsemmisítés kötelezettségét mondják ki, hanem egyértelműen meghatározzák annak módját is.

►Jelentési rendszereket kell kidolgozni. A távközlési szolgáltatókon túl az állam és annak hivatalai is elszámolási kötelezettséggel tartoznak a polgárok felé a távközlési adatok kinyerésével kapcsolatos tevékenységeket illetően (Lengyelország, 2013c).

Kezdetben – az ügyészség kivételével – az összes érintett minisztérium elutasította a NIK indítványait. Azonban 2014. július 30-án az Alkotmánybíróság – a NIK javaslataival igen csak összecsengő módon – kimondta, hogy a távközlési adatok kinyerésére és feldolgozására vonatkozó törvények rendelkezései alkotmányellenesek, aminek hatására a kormány megkezdte a jogszabályok módosítására irányuló törvénytervezet összeállítását. Ezt összetett, elhúzódó és bonyolult jogalkotási folyamat követte. Végül a NIK javaslatát részben megvalósították: 2016 januárjában elfogadták a rendőrségre vonatkozó törvény módosítását és egyéb törvényeket.

A NIK INTÉZKEDÉSEI A DE LEGE FERENDA JAVASLATOK MINŐSÉGÉNEK BIZTOSÍTÁSA ÉS HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN

A *de lege ferenda* javaslatok jobb kidolgozása

A jogalkotás bonyolult folyamat. Egy ország jogi normáinak összességét jogrendszernek nevezzük. A jogrendszer elvileg egységes egész, belső ellentmondások és hiányosságok nélkül. Teljességét hatályos szabályok is tükrözik, amelyek konkrét jelentést hordozó normák. Ebben a részben röviden áttekintjük a jogrendszert. Célunk, hogy rávilágítsunk néhány kérdésre, melyeket érdemes figyelembe venni a *de lege ferenda* javaslatok összeállításakor.

A jogi szövegezés szabályai című lengyel dokumentum (Lengyelország, 2002) előírja, hogy a jogalkotás során például:

- 1 ismertetni kell a beavatkozást igénylő területen jellemző társadalmi kapcsolatokat,
- 2 döntést kell hozni arról, melyek azok a jogi vagy egyéb jellegű hatással járó intézkedések, amelyek megkönnyítik a kitűzött célok elérését,

3 döntést kell hozni arról, hogy a lehetséges megoldásoktól milyen eredmények várhatók társadalmi, gazdasági, szervezeti, jogi és pénzügyi téren.

Ebből kifolyólag a törvények kidolgozása-kor például

- tanulmányozni kell a hatályos jogszabályokat, beleértve a Lengyelországra érvényes törvényeket és nemzetközi megállapodásokat, a Lengyelországot magukba foglaló nemzetközi szervezetek jogszabályait, valamint az EU jogszabályait,
- meg kell határozni a hatályos jogi rendelkezések hatásait,
- meg kell határozni az új törvény elfogadásával elérendő célokat,
- olyan alternatív jogi megoldásokat kell meghatározni, amelyek segítik a kitűzött célok elérését,
- előrejelzéseket kell összeállítani a választott megoldások alapvető hatásairól és lehetséges mellékhatásairól,
- meg kell határozni az egyes megoldások pénzügyi hatásait, valamint a finanszírozásukhoz szükséges forrásokat,
- az optimális megoldást kell kiválasztani.

Más országokban és az EU-ban is hasonló szabályok érvényesek.

Az állami hatóságoknak – ideértve a legfőbb ellenőrző intézményeket is – a lehető legjobban elő kell készíteniük a *de lege ferenda* javaslatok összeállítását. Ehhez fel kell használni a felhalmozott tudást és szakértelmet, illetve biztosítani kell az együttműködést az adott terület szakértői és a jogászok között. A tárgyi tudás – legyen bár kiváló – nem elegendő, megfelelő jogalkotási ismeretekkel is kell rendelkezni.

A NIK korábbi években készített *de lege ferenda* javaslatainak 2013-ban készült áttekintéséből kiderül, hogy a javaslatok jelentős része a hatályos jogszabályok alkalmazási módjára vonatkozik (*de lege lata* indítványok). Emellett találunk hiányos indítványokat is,

például törvény módosítására irányuló javaslatokat a konkrét rendelkezések megjelölése nélkül. Az elemzés alapján a NIK elnöke a *de lege ferenda* javaslatok kezelésének fejlesztése mellett döntött, a vonatkozó tevékenységek koordinációjával a jogi ügyek osztályát bízta meg (a továbbiakban: jogi osztály). Döntés született arról, hogy az ellenőrzést végző egység (ellenőrzési osztály vagy regionális iroda) feladata a *de lege ferenda* javaslat tervezetének elkészítése, amennyiben az ellenőrzés eredményei azt mutatják, hogy a hatályos törvényt módosítani kell. A javaslat tervezetét a jogi osztály tekinti át (Lengyelország, 2014).

Más legfőbb ellenőrző intézményeknél különböző megoldásokat dolgoztak ki a *de lege ferenda* javaslatok megfelelő minőségének biztosítására. Például Szlovákiában a jogi osztály és az ellenőrzést lefolytató egység együttesen felelős a javaslatok kidolgozásáért. Szlovéniában általában a jogi osztály és az ellenőrzést lefolytató egység végzi a feladatot. Magyarországon az ilyen feladatokat a legfőbb ellenőrző intézmény különböző területei végzik.

Azon túl, hogy igyekeznek javítani a *de lege ferenda* javaslatok megalkotásának folyamatán, a legfőbb ellenőrző intézmények képzéseket szerveznek munkatársaik számára (Magyarország, Lengyelország). A NIK nemcsak a jogi osztályon, hanem minden ellenőrzési osztályon és regionális irodában alkalmaz jogi tanácsadókat (általában két munkatársat). Egy ideig évente szerveztek számukra képzéseket: 2008 márciusában részletesen taglalták az ellenőrzési jelentésekben foglalt *de lege ferenda* javaslatokat. 2013 decemberében a NIK ellenőrzési igazgatóinak és elnöki tanácsadóinak ülésén a jogalkotással megbízott kormányzati iroda elnöke a kormány által követett jogalkotási folyamatról beszélt, amely során kitért arra, milyen feltételekkel lehetséges a NIK javaslatainak végrehajtása, illetve hogyan növelhető a NIK befolyása a jogalkotásban.

A legfőbb ellenőrző intézmény *de lege ferenda* javaslatainak nyilvántartása és annak naprakészen tartása

A legfőbb ellenőrző intézmény *de lege ferenda* javaslataival összefüggő jogalkotási folyamatok általában 1–2 évvel a javaslat benyújtása után kerülnek terítékre az állami hatóságoknál, de néha még ennél is hosszabb az átfutási idő. Emiatt nehéz felmérni, hogy a legfőbb ellenőrző intézmény mely indítványát vették figyelembe és hogyan. A könnyebb nyomon követés érdekében egyes legfőbb ellenőrző intézmények nyilvántartást vezetnek a *de lege ferenda* javaslatokról (Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia). Régebben kézzel írt nyilvántartásokat vezettek, napjainkban inkább elektronikus formában végzik ezt a feladatot, ennek köszönhetően nagyobb az átláthatóság és könnyebb az adatok frissítése.

Fontos, hogy a nyilvántartás mindig naprakész legyen. Ez kapcsolódik egy általánosabb szemponthoz is, mégpedig a korábban elvégzett ellenőrzések eredményeinek nyomon követéséhez, amelyet a legfőbb ellenőrző intézmény végez. A kérdéses ellenőrzésen dolgozó csapat általában feloszlik, ezért a későbbi feladatokat egy-egy könyvvizsgáló végzi, gyakran másik területen. Az összes ellenőrzött terület állandó felügyeletének megfelelő megszervezése nehéz feladat: plusz munkát jelent, ezért nem mindig teljesítik maradéktalanul.

A NIK *de lege ferenda* javaslatainak nyilvántartása sokáig a javaslat benyújtásakor érvényes információkat tartalmazta. Ma már a javaslatot kidolgozó ellenőrzési egység feladata a nyilvántartás folyamatos frissítése a javaslat végrehajtására vonatkozó információkkal:

- az illetékes minisztériumok miniszteri tanácsa elindítja az eljárást,
- a Szejm vagy a Szenátus elindítja az eljárást,
- a javaslat (részleges vagy teljes) végrehajtása, és a vonatkozó törvény hatályba lépése.

A nyilvántartás az utolsó 5 év javaslatait tartalmazza. Az elavult javaslatokat a jogi osztály törli a nyilvántartásból.

Egy másik fontos intézkedés volt a FERENDA II informatikai eszköz bevezetése. Az informatikai és a jogi osztály közösen fejlesztette ki az alkalmazást, amellyel rendszerszinten kezelhetők a *de lege ferenda* javaslatok. A nyomkövetést táblázat segíti, amely hivatkozásokat tartalmaz minden részletes adathoz. Segítségével – különböző keresztmetszetek mentén – bármikor tájékozódhatunk bármelyik javaslat végrehajtási állapotával kapcsolatban.

Az állami szervek és a közvélemény tájékoztatása a *de lege ferenda* javaslatokról

A legfőbb ellenőrző intézmény *de lege ferenda* javaslatait általában az a jelentés tartalmazza, amely a problémát feltáró ellenőrzésről szól. A jelentések általában egyszerűen elérhetők, de annak érdekében, hogy felhívjuk a parlament, a kormány, egyéb állami szervek és a közvélemény figyelmét – azaz hatékonyabban hasznosítsuk a legfőbb ellenőrző intézmény javaslatait –, érdemes egy átfogó dokumentumot is készíteni (amely lehetőség szerint tartalmazza a javaslatok végrehajtására vonatkozó elemzést) a legfőbb ellenőrző intézmény éves tevékenységi jelentése vagy más, nyilvánosan hozzáférhető dokumentum keretében, amelyet az intézmény a parlamentnek nyújt be. Néhány országban ez a gyakorlat.

A NIK 2002 óta közöl információkat az éves tevékenységi jelentésben azokról a *de lege ferenda* javaslatairól, amelyek szerepeltek a Szejmnek az adott évben átadott ellenőrzési jelentésekben. A leírásban feltüntetik a javaslatok végrehajtásának állapotát is. Ezek az információk a jelentés fő részében található, általában az ellenőrzési tevékenységnek szentelt fejezetben. A NIK 2004. évi tevékenységi

jelentése óta (azaz 2005 óta) a jelentés melléklete táblázatos formában tartalmazza a javaslatok listáját. Ez tömör, de egyúttal részletes megoldás. Többek között a következő információkat tartalmazza:

- az ellenőrzés megnevezése és száma,
- a javaslat tárgyát képező törvény vagy rendelet megnevezése, illetve – új törvény elfogadásának javaslata esetén – a szabályozásra váró probléma,
- a javaslat tartalma,
- a javaslat végrehajtásának állapota,
- esetleges további információk, például a törvény- vagy rendeletmódosítás indoklása.

A NIK sokat nyer azzal, hogy ezek az adatok megjelennek az éves tevékenységi jelentésben: a jelentés tanulmányozásának általános folyamata során a Szejm figyelembe veszi az információkat (amelyek először a Szejm bizottságaihoz, majd a Szejm plenáris ülésére jutnak el). Így az információk alapul szolgálhatnak a Szejm megbeszéléseihez, illetve egyszerűen elérhetők (az éves tevékenységi jelentést feltöltjük a weboldalra).

Amellett, hogy a NIK *de lege ferenda* javaslatai az éves tevékenységi jelentés és az összefoglaló ellenőrzési jelentések részeként a média és a közvélemény látóterébe kerülnek, néhány külön is megjelenik az NIK weboldalán, illetve azokat a sajtótájékoztatókon is bemutatják.

A probléma bemutatása a parlament vagy a kormány képviselőinek

A NIK *de lege ferenda* javaslatainak lényege a hatékonyság. A probléma többször megjelent a NIK éves tevékenységi jelentéseiben, a NIK több elnöke is tárgyalt róla a parlament és a kormány képviselőivel. Például 2002 áprilisában a Szejm tájékoztatást kapott a NIK korrupcióellenes indítványainak végrehajtásáról. A dokumentum 2002. szeptember 10-én ke-

rült az Állami Ellenőrző Bizottság elé, amely felkérte a NIK-t, hogy állítson össze listát a joghézagokról és a módosítandó rendelkezésekről, amelyek miatt fennáll a jogellenes cselekedetek veszélye, illetve nő a korrupció kockázata. A NIK elnöke eljuttatta a Szejmnek a 77 *de lege ferenda* javaslatot tartalmazó listát, melyek az 1996 és 2002 között végzett ellenőrzések eredményeként születtek. 2003 márciusában a Szejm további ajánlásokat kapott a NIK-től a korrupcióellenes intézkedésekkel kapcsolatban, amelyeket annak ellenére nem használtak fel, hogy a megállapítások egyértelművé tették: a hatályos jogszabályok kedvező feltételeket teremtenek a korrupciónak.

Számos próbálkozás ellenére a NIK *de lege ferenda* javaslatai kevésbé hatékonyak bizonyultak. 2013 ősze óta a javaslatok hatékonyabb felhasználása az egyik legfontosabb feladat. A korábban benyújtott javaslatok áttekintése és ellenőrzése után az NIK több fronton is lépéseket tett, hogy elérjen a parlamenthez, a kormányhoz és a javaslatok témájában érintett egyéb testületekhez. Például:

▶ A NIK elnöke tárgyalt a Szejm és a Szenátus marsalljával arról, hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a NIK *de lege ferenda* javaslatainak végrehajtását. Utóbbiak ígéretet tettek, hogy ügyelnek a végrehajtásra;

▶ 2013 ősze óta a Szenátus bizottságai a NIK 20 ellenőrzési jelentését vizsgálták meg abból a szempontból, hogy lehetséges-e a *de lege ferenda* javaslatok végrehajtása, és sok esetben a jogalkotási eljárás elindítása mellett döntöttek. Példaként említhetjük a helyi önkormányzat és az Állami Igazgatási Bizottság 2014. októberi kezdeményezését a közúti közlekedésre vonatkozó törvény módosítására vonatkozóan. 2014 novemberében a család- és nyugdíjügyekért, valamint a szociálpolitikáért felelős bizottság úgy döntött, hogy megkezdi a munkát a társadalombiztosítási rendszerről szóló törvény módosításán. Az emberi joga-

kért, jogállamiságért és petíciókért felelős bizottság a közzététel szabályozásán dolgozott. A Szenátus is kidolgozott egy törvényjavaslatot a közpénzekről szóló törvény módosításáról (amely a NIK 4 de lege ferenda javaslatát tartalmazza). Ezt 2015 márciusában benyújtották a Szejmnek – a Szenátus jogalkotási folyamatának elindításaként –, majd a törvényt elfogadták.

▶ A Szejm közigazgatási és digitalizációs ügyekért felelős bizottsága 2013. június 13-i és november 6-i, valamint 2014. május 28-i ülésén megvizsgálta a NIK 2010 és 2012 között benyújtott és nem végrehajtott *de lege ferenda* javaslataira vonatkozó információkat (a javaslatok témája a közigazgatás szervezete és hatékonyságára volt). A Szejm tanulmányozta, terveznek-e jogalkotási eljárást, és ha igen, az mikor várható, illetve ha nem, mi az oka annak, hogy nem hajtják végre a *de lege ferenda* javaslatot. A bizottság támogatta a NIK javaslatait és kérte – bár hivatalos desideratum nélkül – a közigazgatási testületektől azok végrehajtását.

▶ 2015. március 19-i, április 9-i és július 9-i ülésén a Szejm Állami Ellenőrző Bizottsága megvizsgálta a NIK 2013–2014 során benyújtott ellenőrzési jelentéseiben található, nem végrehajtott *de lege ferenda* javaslatokat. A bizottság által elfogadott desideratum szerint a miniszterelnöknek a miniszteri tanács későbbi jogalkotási tevékenysége során fel kell használnia a NIK által benyújtott 59 *de lege ferenda* javaslatot. A desideratumra adott válasz (miniszterelnöki jóváhagyással rendelkező, a jogalkotással megbízott kormányzati iroda alelnöke által 2015. május 21-én aláírt levél) szerint a kormány 39 javaslattal ért egyet (66 százalék), és ezek tervezett felhasználási módját is megjelölte. További 20 javaslat esetén a kormány úgy döntött, hogy a hatályos jogszabályok megfelelőek és hatékonyak, így nincs szükség jogalkotási eljárásra. A bizottság úgy döntött, hogy a Szejm következő, 2016. évi

ülési időszakában ismét megvizsgálja a NIK javaslatának végrehajtási állapotát.

Hasonló tevékenység más országokban is megfigyelhető, bár eltérő mértékben és formában:

CSEHORSZÁGBAN az ajánlásokat és a véleményeket a kormányüléseken bemutatott ellenőrzési jelentésekbe foglalják. Sürgős ügyekben a legfőbb ellenőrző intézmény elnöke levélben tájékoztatja a kormányt vagy a köztársasági elnököt. A legfőbb ellenőrző intézmény ajánlásait és állásfoglalásait a médiában is közlik (sajtóközlemény, sajtótájékoztató, közvetlen médiamegjelenés útján).

MAGYARORSZÁGON a legfőbb ellenőrző intézmény külön levelet küld a jogalkotóknak (a külső fellépések a jogi környezettől és egyéb bírósági kérdésektől függenek).

SZLOVÁKIÁBAN a legfőbb ellenőrző intézmény külső fellépések útján igyekszik javítani a *de lege ferenda* javaslatok hatékonyságát az illetékes miniszterekkel és parlamenti bizottságokkal együttműködésben.

Ehhez hasonlóan **SZLOVÉNIÁBAN** a legfőbb ellenőrző intézmény elnöke ismerteti a problémát a közpénzekért felelős parlamenti bizottsággal, illetve esetenként – ha a probléma fontossága megkívánja, és nem rájuk vonatkozott az ellenőrzés – a miniszterekkel vagy a miniszterelnökkel is.

A NIK JAVASLATAINAK VÉGREHAJTÁSA

A jogalkotási eljárások igen összetett, több szakaszból álló folyamatok, amelyek során számos fontos kérdés tekintetében kell ismerni és figyelembe venni gyakran eltérő álláspontokat. Ebből kifolyólag számos oka van annak, hogy ezek a folyamatok hosszasak, legyen szó lényeges törvénymódosításra vagy kisebb változtatásra vonatkozó javaslatról.

Ettől függetlenül a NIK korábbi *de lege ferenda* javaslatának többségét nem hajtották

vége. Például a 2005. őszi adatok szerint az 1996 és 2002 között benyújtott 166 javaslatból 61 javaslatot hajtottak végre, 15 javaslatot részben hajtottak végre, 13 javaslat elévült, 77 javaslatot pedig nem hajtottak végre, bár érvényes volt. Másrészről a NIK 2009 és 2012 között 230 törvénymódosító javaslatot nyújtott be, amelyből mindössze 39 javaslatot hajtottak végre részben vagy teljesen.

Az utóbbi időben a helyzet némileg javult: a NIK 2010. január 1. és 2015. december 31. között készített 330 javaslata közül (ezek száma nem tartalmazza az elavult javaslatokat) 116 javaslatot (35 százalék) hajtottak végre részben vagy teljesen. A részletes adatokat lásd a 2. táblázatban.

A NIK JAVASLATAI A JOGALKOTÁSI FOLYAMATBAN

A NIK hivatalosan nem vesz részt a lengyel jogalkotási folyamatban, rendelkezik azonban némi – korlátozott – hatáskörrel, amelynek értelmében *de lege ferenda* javaslatokat nyújthat be az államnak és az önkormányzati hatóságoknak, amelyekről kérheti a javaslatok vizsgálatát. Például

▶ A NIK felkérheti a Szejmet, hogy vizsgálja meg „a közfeladatokat ellátó hatóságok tevékenysége kapcsán felmerült problémákat” (Lengyelország, 1994, 7. (1)(5) cikk). Az indítványt a Szejm Elnöksége vizsgálja meg, majd – az Állami Ellenőrző Bizottsággal történt konzultáció után – dönt, hogy intézkedik-e az ügyben (Lengyelország, 1992, 126. (1) (3) és (2) cikk);

▶ A NIK elnöke felkérheti a Szejm marsallját, hogy az igényeljen a miniszterelnöktől nyilatkozatot az ellenőrzés következtetéseiről, amelyek *de lege ferenda* javaslatokat is tartalmaznak (Lengyelország, 1994, 11a. cikk);

▶ A NIK elnöke észrevételeket, értékeléseket és ajánlásokat fogalmazhat meg az állami

A NIK 2010 ÉS 2015 KÖZÖTT KÉSZÍTETT DE LEGE FERENDA JAVASLATAINAK VÉGREHAJTÁSI ÁLLAPOTA (2015. DECEMBER 31-I ADATOK)

Az ellenőrzési jelentés jóváhagyásának éve	Összes javaslat (ellenőrzést követő adatok)	Ebből maradéktalanul végrehajtott javaslat	Ebből részben végrehajtott javaslat	Ebből jogalkotási eljárás alatt lévő javaslat	Ebből nem végrehajtott javaslat
2010–2015	330	104	12	53	161
2015	55	12		2	41
2014	73	16	1	24	32
2013	71	29	4	15	23
2012	56	15	2	9	30
2011	27	7	1	2	17
2010	48	25	4	1	18

Forrás: A NIK adatai („FERENDA II”, a *de lege ferenda* javaslatok elektronikus nyilvántartása)

vagy önkormányzati hatóság számára az ellenőrzött tevékenységgel kapcsolatban az ellenőrzést követő nyilatkozatban megfogalmazott formában. A hatóság köteles a legalább 14 napos határidőn belül tájékoztatni a NIK-t álláspontjáról, a megtett intézkedésekről vagy arról, hogy mi indokolta azok elmaradását (Lengyelország, 1994, 62a. cikk);

▶ A NIK elnöke felszólalhat a Szejm ülésein a napirenden szereplő bármely témában, azaz például a törvényjavaslatok megvitatásakor (Lengyelország, 1992, 186. (2) cikk); a NIK képviselői pedig a Szejm bizottságainak ülésein tehetik ugyanezt (Lengyelország, 1992, 153. (3) cikk);

▶ A NIK elnöke felszólalhat a Szenátus ülésein a napirenden szereplő bármely témában, azaz például a törvényjavaslatok megvitatásakor (Lengyelország, 1990, a 32. (2) és a 33. (1) cikkre vonatkozó 50. cikk).

A bemutatott eszközök közvetett, úgynevezett puha befolyást biztosítanak a NIK számára a jogalkotás terén. Semmilyen jogi rendelkezés nem biztosítja a NIK számára például

a jogalkotási kezdeményezés jogát (sem általánosan, sem adott területeken), ahogyan kifejezetten arról sem rendelkezik jogszabály, hogy valamely állami szerv köteles állást foglalni a *de lege ferenda* javaslatok kapcsán. Ennélfogva a NIK nem formális jogkörrel vesz részt a folyamatban, hanem azon képességénél fogva, hogy ajánlásokat készít az állami hatóságok számára, amelyek azokra jogszerű és az adott körülmények között végrehajtható eszközként tekintenek.

A NIK javaslatait nem minden esetben fogadják el. Előfordul, hogy a NIK javasolja, hogy készítsenek törvénytervezetet, illetve a kormány, a miniszterelnök vagy egy miniszter adjon ki rendeletet, azonban az illetékes hatóság úgy dönt, hogy az adott témát más módon kell szabályozni, vagy nincs is szükség jogszabályra. Mivel a lengyel Alkotmány 146. (4) cikke alapján az alapszabályok végrehajtása a miniszteri tanács feladata, valamint az alkotmányos törvényhozó nem a jogalkotási kezdeményezés kötelezettségét, hanem annak jogát ruházta rá [a lengyel Alkotmány 118. (1)

cikkében], joga van független döntést hozni arról, hogy elő kíván-e terjeszteni egy adott törvénytervezetet. Ugyanakkor a kormánynak magyarázattal kell szolgálnia azt illetően, hogy a NIK mely javaslatait hajtották végre és hogyan, illetve ha ez nem történt meg, annak mi volt az oka.

Eddig ezeket az alkotmányos elveket szelektív módon alkalmazták: a Szejm és a NIK ritkán és csak részleges információkat kapott a kormánytól és az illetékes minisztériumoktól arról, hogyan használták fel a NIK által készített *de lege ferenda* javaslatot, illetve hogy miért tették azt félre vagy döntöttek úgy, hogy nem hajtják végre. Az elmúlt években a NIK főként úgy értesülhetett minderről, hogy elküldte a Szejm bizottságának a végre nem hajtott javaslatok listáját, amely kikérte a miniszterelnöktől a vonatkozó információkat. A bizottság kezdeményezései ad hoc jellegűek, mivel jelenleg nem létezik mechanizmus annak biztosítására, hogy a NIK rendszeres tájékoztatást kapjon a javaslatok utóéletéről. Ilyen mechanizmust a következő elvek mentén lehetne kidolgozni:

- a NIK évente megküldi a Szejmnek az elemzést az általa készített *de lege ferenda* javaslatok hasznosulásáról, mely elemzés a korábbi évek ellenőrzési jelentéseiben található (Lengyelország, 1994, 7. (1)(6a) cikk). Az elemzés függelékként is csatolható a NIK éves tevékenységi jelentéséhez;
- az elemzés alapján a miniszteri tanács évente részletes tájékoztatást nyújt a Szejmnek a NIK *de lege ferenda* javaslatainak végrehajtási állapotáról;
- a Szejm új szabályt iktat eljárásrendjébe, amely szerint évente külön bizottság vizsgálja meg a szóban forgó elemzést és a kormánytól származó, fent említett adatokat (jelentőségénél fogva ezt a rendelkezést egyértelműen fel kell tüntetni a Szejm bizottságainak tevékenységi körében a Szejm eljárásrendjének függelékében).

Amennyiben ilyen (vagy hasonló) együttműködés jön létre a NIK, a Szejm és a kormány között, az hűen tükrözi napjaink legfőbb ellenőrző intézményeinek legfőbb feladatát, amelyek általában és elsősorban a parlament és a közvélemény számára végzik munkájukat. Ennek tükrében javasolt, hogy a Szejm több figyelmet fordítson a NIK tevékenységére és ajánlásaira. A Szejm Állami Ellenőrző Bizottsága nagyobb szerephez is juthatna ezen a téren.

KÖVETKEZTETÉSEK

A *de lege ferenda* javaslatok összeállítása a legfőbb ellenőrző intézmények munkájának nehezebb részéhez tartozik, azonban segítségével növelhetik befolyásukat, így érdemes foglalkozni vele.

A NIK a lengyel alkotmányban meghatározott feladatai alapján a legfőbb állami ellenőrző szerv, és mint ilyen nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel. Ennek ellenére a NIK nagymértékben hozzájárul a jogalkotáshoz azáltal, hogy ismeretei és az ellenőrzési eredmények átadásával segíti más állami hatóságok munkáját. A különböző közintézmények közül a NIK elsősorban a Szejmmel működik együtt.

A végrehajtott ellenőrzések felfedik a jogrendszer hiányosságait és ellentmondásait. Fontos, hogy ezek alapján megfelelő *de lege ferenda* javaslatokat készítsünk és meggyőzzük az illetékes állami vagy önkormányzati hatóságokat arról, hogy lássanak hozzá a jogalkotáshoz és módosítsák a jogszabályokat. Ennek érdekében, 2013 ősze óta a NIK fokozott figyelmet fordít a javaslatok megfelelő megfogalmazására és benyújtására, nevezetesen a Szejm és a Szenátus ülésein.

E tevékenységet a NIK annak tudatában végzi, hogy nem minden javaslat kerül majd végrehajtásra. A legfőbb ellenőrző intézmény

megbízhatóan tanulmányozza az adott terület és javaslatokat készít, de ezek végrehajtásáért már az ellenőrzött szervezet vagy a felügyeleti hatóság felelős. A NIK indítványainak végrehajtása nem kötelező, hanem ösztönzés

és megbeszélés útján történik. Fontos, hogy az ilyen eszmecserék során a szervezetek, akiknek a *de lege ferenda* javaslatok szólnak, részletesen bemutassák azok felhasználása mellett és ellene szóló érveiket.

JEGYZETEK

- ¹ Ez a cikk részben a visegrádi négyek, Ausztria és Szlovénia legfőbb ellenőrző intézményeinek vezetői találkozóján (2015. május 20–21., Promnice, Lengyelország) bemutatott tanulmányon alapul. A tervezetet több kollégám is megjegyzésekkel látta el – hozzájárulásukat ezúton is köszönöm! Külön szeretném megköszönni Elżbieta Jarzęcka-Siwik és Mr Zbigniew Wrona (NIK), Yehoshua Roth (Izrael), Göran Olson (Svédország), valamint Harry Havens (Egyesült Államok) segítségét.
- ² Az egyéb legfőbb ellenőrző intézmények tevékenységével kapcsolatos információk alapvetően az NIK két kérdőívére kapott válaszokból származnak: 1) az NIK 2013 őszi *de lege ferenda* javaslatok kidolgozására vonatkozó gyakorlatokról kérdezte az európai legfőbb ellenőrző intézmények nagy részét (Összefoglaló, 2015); 2) az NIK 2015 tavaszán újabb kérdéseket küldött Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia legfőbb ellenőrző intézményeinek.
- ³ A „*lex ferenda*” latin kifejezés jelentése „jövőbeni jogszabály”, amelyet a „meghozandó törvény” értelemben használunk (ellentéte a „*lex lata*”, azaz a „hatályos jogszabály”). Az ebből származó „*de lege ferenda*” kifejezés jelentése „a jövőbeni jogszabályra figyelemmel”. Ezeket a kifejezéseket általában a jogi szabályozás fejlesztését célzó javaslatokban alkalmazzuk.
- ⁴ A spanyol számvevőszék képviselőinek véleménye szerint a *de lege ferenda* javaslat a legfőbb ellenőrző intézmény különösen látványos tevékenységi formá-
- ja (Algarra Paredes, Á. – Ferrán Dilla, J., 2012, 126. oldal).
- ⁵ Molière drámájában Jourdain meglepetten hallja, hogy egész életében prózában beszélt, anélkül hogy tudott volna róla.
- ⁶ Például a szlovén számvevőszék szerint nemcsak a jogalkotónak hivatalos formában benyújtott jogalkotási javaslatok minősülnek *de lege ferenda* javaslatnak, hanem a legfőbb ellenőrző intézmények módosítási ajánlásai, javaslatai, igényei és hasonló lépései, amelyek célja a *de lege lata* és/vagy az elfogadott gyakorlat megváltoztatása.
- ⁷ Például a belga számvevőszék azon a véleményen van, hogy a jogszabályok értékelését nem közvetlenül, hanem ellenőrzéseken, illetve – kivételes esetben, a parlamenti bizottság kérésére – törvényjavaslatok pénzügyi hatásainak vizsgálatán keresztül végzi.
- ⁸ Lengyelországban a rendeletek a törvények (alapszabályok) végrehajtási aktusai. Az Alkotmány 92. cikke (1) szerint „*a rendeletek kibocsátása az Alkotmányban meghatározott szervek alapszabályaiban található és azok végrehajtását szolgáló, külön felhatalmazáson alapul.*”
- ⁹ A magánszektorban működő vállalatokról lévén szó, az ellenőrzés során nem vizsgálták a távközlési szolgáltatók tevékenységét, azonban felhasználták a Személyesadat-védelmi Főfelügyelet által öt távközlési szolgáltatónál végzett ellenőrzés eredményeit.

IRODALOM

- ALGARRA PAREDES, Á. – FERRÁN DILLA, J. (2012): Transparency in Public Management: External Control (*Átláthatóság a közigazgatásban: Külső ellenőrzés*). EUROSAI Magazine. No 18, 2012, 123–127. oldal
- MAZUR, J. (2004): Legal Status of the Supreme Audit Institution: Application of International Standards vs. National Traditions (A legfőbb ellenőrző intézmény jogállása: nemzetközi standardok kontra nemzeti hagyományok) (In): Diaphaneia & Anexartesia Ston Elegkho Toy Demosioy Khrematos. Timetikos tomos gia ta 170 khronia toy Elegktikoy Synedrioy, Athena – Komotene, 559–582. oldal
- MAZUR, J. (2007): The Polish Supreme Chamber of Control in comparison with Supreme Audit Institutions of other countries (A lengyel Legfőbb Ellenőrző Kamara és más országok legfőbb ellenőrző intézményeinek összehasonlítása) (In): Iyunim. Studies in State Audit, Jeruzsálem, 61. kötet, 143–171. oldal
- Ausztria (1948): Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof (1948. évi szövetségi törvény a számvevőszékről); https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1948_144/ERV_1948_144.pdf
- Csehország (1993): Zákon ze dne 20. května 1993 o Nejvyšším kontrolním úřadu (1993. május 20-i 166/1993 törvény a számvevőszékről); <http://www.nku.cz/assets/act166-93.pdf>
- INTOSAI (1977): ISSAI 1 – Limai Nyilatkozat http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf
- INTOSAI (2004): ISSAI 3000 – Az INTOSAI ellenőrzési standardokon és gyakorlati tapasztalaton alapuló standardok és irányelvek a teljesítmény-ellenőrzéshez http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf
- INTOSAI (2007): ISSAI 10 – Mexikói Nyilatkozat a legfőbb ellenőrző intézmények függetlenségéről http://www.issai.org/media/12922/issai_10_e.pdf
- INTOSAI (2013): ISSAI 300 – A teljesítmény-ellenőrzés alapelvei <http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>
- INTOSAI (2016): A legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai <http://www.issai.org>
- Lengyelország (1990): Resolution of the Senate of the Republic of Poland of 23 November 1990 – Rules of Procedure of the Senate (A Lengyel Köztársaság Szenátusának 1990. november 23-i határozata – A Szenátus eljárási szabályzata) (módosított változat: Monitor Polski 2015.805) <http://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>
- Lengyelország (1992): Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2015.31 ze zm.) [A Lengyel Köztársaság Szejmjének 1992. július 30-i határozata – A Lengyel Köztársaság Szejmjének eljárási szabályzata (módosított változat: Monitor Polski 2015.31)]
- Lengyelország (1994): Act on Supreme Audit Office (NIK) of 23 December 1994 (A számvevőszékről (NIK) szóló 1994. december 23-i törvény) <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2759.pdf>
- Lengyelország (2002): Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908 [A miniszterelnök 2002. június 20-i rendelete a „Jogszabályok szövegzésének szabályairól”; OJ No. 100, 908. pont]
- Lengyelország (2013a): NIK – Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania funduszy sołectkich, Nr ewid. 4/2013/P/12/134/LGD, podpisana 2013-02-12, data publikacji: 2013-04-03 [NIK – Ellenőrzési jelentés a sołectwo források működéséről, No. 4/2013/P/12/134/LGD, aláírás dátuma: 2013. 02. 12., közzététel dátuma: 2013. 04. 03.]

Lengyelország (2014): Pismo okólne Prezesa NIK z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie opracowywania i uzgadniania wniosków *de lege ferenda* w Najwyższej Izbie Kontroli [Az NIK elnökének 2014. május 6-i körlevele az NIK *de lege ferenda* javaslatainak kidolgozásáról és elfogadásáról]

Lengyelország (2015): Sprawozdanie z działalności NIK w 2014 r., Warszawa 2015 [Az NIK 2014. évi tevékenységi jelentése, Varsó, 2015]

Magyarország (2001): 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről; <http://www.asz.hu/introduction/act-lxvi-of-2011-on-the-sao/act-on-sao-july-2013.pdf>

Összefoglaló (2015): Summary of answers received from SAIs in relation to the questionnaire on *de lege ferenda* motions (A legfőbb ellenőrző intézmények *de lege ferenda* indítványokkal kapcsolatos kérdőívre adott válaszainak összefoglalója), 2014. 01. 08., frissítve: 2015. 05. 12., A későbbiekben elérhető lesz a www.eurosai.org/ oldalon.

Poland (2013b): NIK – Informacja o wynikach kontroli wykonywania przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, Nr ewid. 191/2012/P12076/KIN, podpisana 2013–04–08, data publikacji: 2013–05–07 [NIK – Ellenőrzési jelentés az országos közúti és autópályaügyi főigazgatóság beruházási kötelezettségéről a közúti beruházások tekintetében, No. 191/2012/P12076/KIN, aláírás dátuma: 2013. 04. 08., közzététel dátuma: 2013. 05. 07.]

Poland (2013c): NIK – Informacja o wynikach kontroli uzyskiwania i przetwarzanie przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych

danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy Prawo telekomunikacyjne, Nr ewid. 107/2013/P/12/191/KPB, podpisana 2013–06–12, data publikacji: 2013–10–08 [NIK – Ellenőrzési jelentés a nyilvános, lokalizációs és egyéb adatok az erre felhatalmazással rendelkező szervezetek által történő megszerzéséről és feldolgozásáról a telekommunikációról szóló törvény 180. (c és d) cikkének megfelelően, No. 107/2013/P/12/191/KPB, aláírás dátuma: 2013. 06. 12., közzététel dátuma: 2013. 10. 08.]

Összefoglaló (2015): Summary of answers received from SAIs in relation to the questionnaire on *de lege ferenda* motions (A legfőbb ellenőrző intézmények *de lege ferenda* indítványokkal kapcsolatos kérdőívre adott válaszainak összefoglalója), 2014. 01. 08., frissítve: 2015. 05. 12., A későbbiekben elérhető lesz a www.eurosai.org/ oldalon.

SIGMA (2002): Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees (A legfőbb ellenőrző intézmények és a parlamenti bizottságok közötti kapcsolatok), SIGMA Papers: No. 33, Párizs, 2002 [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/gov/sigma\(2002\)1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/gov/sigma(2002)1)

Szlovákia (1993): Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 39/1993. törvénye – A Szlovák Köztársaság Számvevőszékére vonatkozó törvények); https://www.nku.gov.sk/documents/10272/98328/xact_on_sao_sr.pdf

Szlovénia (2001): Zakon o računskem sodišču (A számvevőszékről szóló törvény); <http://www.rs-rs.si/rsrc/rsrseng.nsf/I/K18DFDFD2BA4047034C12570660026EBC9>