



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-4461/2021. számú ügyben  
az Állami Számvevőszék köztestületek tekintetében fennálló  
ellenőrzési jogosultságának törvényi szabályozásával összefüggésben

*Előadó: Szabó Gergely*

Érintett szervek: Igazságügyi Minisztérium  
Állami Számvevőszék

2021.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4461/2021. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Gergely

### **Az eljárás megindítása**

Az általuk képviselt szervezetek képviseletében eljárva fordultak hozzám (közösen jegyzett beadványukkal) a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke, valamint a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke.

A kamarai elnökök azt a kérelmet intézték az alapvető jogok biztosához, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38.§ (1) bekezdése alapján eljárva indítványozza az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény alábbi rendelkezéseinek értelmezését az Állami Számvevőszéknek (továbbiakban: ÁSZ) a köztisztviseltek tekintetében fennálló ellenőrzési jogosultsága határainak egyértelművé tétele érdekében:

- az Alaptörvény közpénz fogalmát meghatározó 39. cikk (3) bekezdése és
- az Alaptörvény az ÁSZ fő feladatait előíró 43. cikk (1) bekezdése.

Az alapvető jogok biztosaként *hatásköröm törvényben meghatározott, az e jelentésben részletezett korlátai között folytathattam eljárásomat, így vizsgálatom kizárólag a jogszabályi környezet alapjogi áttekintésére irányult, az ÁSZ konkrét intézkedéseire nem terjedt ki.*

Visszásság megállapításának hiányára figyelemmel, az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 35. § rendelkezései alapján megállapításaimat ebben a *jelentésben* foglalom össze.

### **Az érintett alapvető jog és elvek, alaptörvényi rendelkezések**

- a jogállamiság elve: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„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.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- a közpénz fogalma: *„Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”* [Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdés]
- az Állami Számvevőszék funkciója: *„Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyion kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.”* [Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.)

## Az érintett szervek nyilatkozatai

1. A *beadványozók* előadták, hogy a megjelölt Alaptörvény rendelkezések, az Alaptörvény 39. cikk (3), valamint 43. cikk (1) bekezdés értelmezését a következőkre tekintettel tartják szükségesnek.

Levezetésük szerint ezen alaptörvényi rendelkezéseken nyugszik az ÁSZ tv. 1.§ (3) bekezdése, valamint 5.§ (3) bekezdése. Ezen rendelkezések alapján, a kamarai elnökök véleménye szerint, „*az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre a köztestületek vonatkozásában akkor áll fenn, ha a köztestület az államháztartásból támogatásban, vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználási jogosultsággal rendelkezik.*”

A felmerülő *jogkérdésekben* a köztestületi elnökök álláspontjukat az alábbiak szerint foglalták össze.

Miközben az ÁSZ kiemelt fontosságú feladata a közpénzekkel való törvényes gazdálkodás ellenőrzése, a *köztestületek vonatkozásában* részére az Alaptörvény általános ellenőrzési jogosultságot *nem* biztosít, hanem arra az ÁSZ tv. 5.§ (3) bekezdése *kivételesen*, az ott írt esetkörben ad felhatalmazást.

A beadványozói álláspont szerint, olyan köztestületek esetében, amelyek az ÁSZ tv. 5.§ (3) bekezdése szerinti támogatásban, illetve ingyenes vagyonjuttatásban nem részesültek, bármely „*ezen tény ellenőrzésén túlmenő Állami Számvevőszék ellenőrzés*” az Alaptörvénnyel ellentétesen terjesztené ki az ÁSZ hatáskörét, amely hatáskör-kiterjesztés a jogbiztonságot, a köztestületek államtól való függetlenségét is veszélyeztetné.

A kamarai elnökök szerint olyan tartalmú alkotmányértelmezés iránti indítvány benyújtása indokolt, miszerint „*az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy köztestületek vonatkozásában az Állami Számvevőszéknek kizárólag akkor van ellenőrzési jogosultsága, ha a szervezet az államháztartásból támogatásban, vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesül.*”

A kamarai elnökök, beadványuk háttérének ismertetése keretében jelezték, hogy alapvető elvárásnak tartják az ÁSZ által alkalmazandó rendelkezések egyértelműségét az Alaptörvénnyel összhangban lévő joggyakorlat érdekében. Előadták, hogy számos köztestülethez hasonlóan – a Magyar Országos Közjegyzői Kamaránál, valamint a Magyar Ügyvédi Kamaránál is számvevőszéki ellenőrzés van folyamatban, miközben (a beadványozói álláspont szerint, az előzőekben kifejtettekre figyelemmel) felmerülhet, hogy az adott ellenőrzések az ÁSZ hatáskörén túlterjeszkedő eljárásnak tekinthetők.

2. A felmerülő alkotmányossági kérdések áttekintése keretében megkerestem az *Állami Számvevőszék elnökét*, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 26.§ (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztasson a beadványozók kérelmével kapcsolatos szakmai álláspontjáról.

A megkeresésem jogalapjának meghatározásakor figyelemmel voltam arra, hogy – amint az a jelentés hatásköri részében kifejtésre kerül – az ÁSZ ombudsmani eljárásban *nem vizsgálható* szervnek minősül. Az ÁSZ elnökét tehát nem vizsgált hatóság vezetőjeként, hanem az eljárásomban közreműködő szerv vezetőjeként kerestem meg.

Az ÁSZ elnöke a következőkről tájékoztattott.

Az ÁSZ jelenleg hatályos ellenőrzési terve tartalmaz „*Köztestületek monitoring típusú ellenőrzése*” megjelölésű feladatot. Az elnök felhívta a figyelmet arra, hogy a *monitoring* típusú megközelítés alkalmazásával a Számvevőszék célja, hogy – valós idejű értékelésekkel, illetve a jövőre vonatkozó ajánlásokkal – támogassa az adott szervezet szabályozottsági, integritási, átláthatósági állapotának javulását. Az ellenőrzés ezért az ÁSZ *tanácsadási tevékenységébe* illeszkedik.

Az elnök felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy az Állami Számvevőszék tanácsadó szerepét kifejezetten megerősítette a 17/2021. (VI. 16.) OGY határozat 3. pontja. („Az Országgyűlés – a jól irányított állam működésének elősegítése érdekében – támogatja az Állami Számvevőszék ellenőrzési és elemzési feladatai mellett a tanácsadó szerepének erősítését a közpénzügyi helyzet, a közfeladatellátás javulása, valamint a közbizalom erősítése érdekében.”)

Ennek a határozatnak, a közfeladatellátás javulása, valamint a közbizalom erősítése kiemelésével, jelentősége van a közfeladatot ellátó köztestületek ellenőrzése tekintetében is.

A kapott válasz szerint a köztestületek tekintetében az ÁSZ eljárásának szempontjából jelentőséggel bír, hogy azok részére a közfeladatot és az adott feladat ellátására szolgáló forrást törvényi szinten az Országgyűlés biztosítja. Ellenőrzési jogkört ugyanakkor az Országgyűlés maga csak korlátozottan tud megvalósítani, az ilyen természetű feladatok ellátására az Alaptörvény önálló intézményként az Állami Számvevőszéket statuálja. A törvényi szinten biztosított források eseteiként az elnök a kötelező tagdíjfizetés előírását, a kiszabható pénzbírságokat, valamint egyes köztestületek esetében a kamara részére fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakat hozta fel.

Az ÁSZ elnöke kiemelte, hogy a törvényességi felügyelet (vagyis a „második védelmi vonal”, ahol is a szervezeten belüli ellenőrzés az „első védelmi vonal”,) a köztestületek esetében nem terjed ki ezen szervezetek gazdálkodásának, a könyvvezetés szabályosságának ellenőrzésére, az átláthatóság biztosítására. A közfeladatellátásra, az ehhez igénybe vett forrásokra tekintettel pedig „*elengedhetetlen, hogy az Országgyűlés ellenőrző funkciójaként eljáró Számvevőszék ezt a részt – monitoring ellenőrzés keretében, tanácsadó jelleggel – betöltse*” (vagyis a külső ellenőrzés, a „harmadik védelmi vonal” szerepét ellássa).

Az elnök utalt arra, hogy az Országgyűlés előtt, a T/15991/2021. sz. törvényjavaslat általános vitájában 2021. április 29-én tett felszólalása során említette a köztestületek számvevőszéki ellenőrzését és felvetette, hogy *az Országgyűlés döntése az, hogy kellően egyértelműnek tekinthetőek-e a jogszabályi keretek ebben a kérdéskörben.*

A jelen ügyben megkeresésemre kibocsátott tájékoztatásában az ÁSZ elnöke kitért arra, hogy a fenti országgyűlési felszólaláshoz képest időközben bekövetkezett fejleményként immár valamennyi érintett köztestület együttműködik az Állami Számvevőszékkel, számos esetben pedig az érintett köztestületek vezetői levélben köszönetüket is kifejezték, mivel a Számvevőszék tanácsai révén átláthatóbb, elszámoltathatóbb szabályozási és gazdálkodási környezetet tudtak kialakítani.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

*Az Ajbt. 18.§ (3) bekezdésének d) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja az Állami Számvevőszék tevékenységét.* Ezen rendelkezés alapján nem állt fenn hatásköröm az Állami Számvevőszék által lefolytatott vagy folyamatban lévő bármely ellenőrzést, sem az ÁSZ bármely jelentését, megállapítását vagy cselekményét vizsgálat tárgyává tenni, azzal kapcsolatban állást foglalni, vagy intézkedést kezdeményezni.

A fentiek alapján jelen ügyben eljárási lehetőségem kizárólag a jogszabályi háttér alkotmányosságával kapcsolatos kérdések áttekintésére korlátozódott, illetve az Alaptörvény értelmezését igénylő alkotmányossági kérdések áttekintésére irányult, annak érdekében, hogy megfontoljam az ezek tekintetében fennálló hatásköreim gyakorlását.

A felmerülő jogköreim közül ki kell emelni a következőket. Az Ajbt. 34. § értelmében az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése külön kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, az Alaptörvény értelmezését, valamint a kihirdetéstől számított harminc napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése (egyebek mellett) rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására. Mindezek alapján *a beadvány vizsgálata során az alkotmányos és jogszabályi rendelkezések áttekintésére volt lehetőségem.*

## **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Így jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*** Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a jogállam klauzulát alkalmazva kinyilvánította továbbá a jogállami értékek megváltoztathatatlanságát, az értékek elért szintje csökkentésének tilalmát: *„Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem vezíthet szigorából.”* Ennek következtében továbbra is irányadóak a jogállamiság elve vonatkozásában a korábbi, az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésével összefüggő alkotmánybírósági

döntésekben kifejtettek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltak értelmezése tekintetében.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”. [9/1992 (I. 30.) AB határozat]

Mint arra a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, a fenti, jogbiztonságra vonatkozó követelmény mellett a jogállamiság elvéből levezethető a közigazgatás közhatalommal rendelkező szervek törvény alá rendeltségének követelménye is:

„*Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom – benne a jogalkotás – gyakorlásának korlátait, kereteit, és a jogállamiságból két, a jelen ügy megítélése szempontjából irányadó követelményt vezetett le, a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét. [...]*

*Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]”*

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*.” Mint arra az Alaptörvény ezen cikkéhez fűzött Indokolás is rámutat az Alaptörvény a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó tisztességes eljárás követelményét az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. Cikkében foglalt megfelelő ügyintézéshez, az ún. „jó közigazgatáshoz” való jog mintájára fogalmazza meg.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben számos megállapítást tett az elmúlt években. Az alaptörvényi rendelkezés legfontosabb elemeit a következők szerint azonosította a testület a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban és – ezzel egyezően – a 7/2019. (III. 20.) AB határozatban. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya az ügyfél, a jog kötelezettje pedig a közigazgatási hatóság. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését.

A 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban a testület rámutatott az ügyfél jogait és érdekeit szem előtt tartó eljárásrend kialakításának a jogalkotót, törvényalkotót terhelő kötelezettségére:

„*Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a bírósági eljárásokra az Alkotmányból és nemzetközi kötelezettségvállalásból is egyértelműen kötelező, „fair eljáráshoz” való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet. [...] [A] jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása,*

*tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben.”*

Az elv alkalmazása szempontjából a hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó, közhatalom gyakorlására feljogosított szerv beletartozik. A testület a következők szerint foglalta össze releváns gyakorlatát a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint „a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások” {165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az idézett döntésben a testület a hivatalbóli eljárás sajátosságaival jellemezte a hatósági eljárást és a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítését. Megállapította, hogy a kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valóságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek.”

3. A közpénz alaptörvényi fogalom-meghatározását illetően rögzíthető, hogy az azt tartalmazó 39. cikk (3) bekezdését az Alaptörvény kilencedik módosítása iktatta be. A rendelkezés 2020. december 23-tól hatályos, alkotmánybírósági gyakorlat nem alakult még ki az eltelt időszakban. A vonatkozó módosításhoz fűzött hivatalos Indokolás a következőket mondja ki: „A Javaslat meghatározza a közpénz fogalmát annak érdekében, hogy az alkotmányos szervek gyakorlatában megjelent eltérő helyett egységes gyakorlat alakulhasson ki. A Javaslat egyértelműen, világosan és az állami működés egészét átfogóan definiálja a közpénz fogalmát, mely az átlátható közpénz felhasználás garanciája. A meghatározással a fogalom valamennyi alkotmányos, állami és önkormányzati szervre, állami és önkormányzati intézményre kiterjed.” Annyi rögzíthető, hogy a definíciónak elsősorban a közpénzekkel kapcsolatos nyilvánosságra vonatkozó rendelkezések, a közérdekű adatok körének meghatározása, és így az alkotmányos szervek ezen kérdéskörrel kapcsolatos gyakorlatának egységesítése körében lehet jelentősége, legalábbis az Indokolásból kiolvasható alkotmányozói szándék szerint.

4. Az Állami Számvevőszék feladatkörére vonatkozó, Alaptörvényben foglalt rendelkezésekkel kapcsolatban az elmúlt években jelentős megállapításokat tett az Alkotmánybíróság.

Jelen ügy szempontjából jelentőséggel bír különösen a 32/2019. (XI. 15.) AB határozatban megjelenő megközelítés, miszerint az ÁSZ jogállásának vizsgálata során nem lehet eltekinteni az intézmény alkotmányos hagyományaitól. „Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata során mindenekelőtt az Állami Számvevőszékre vonatkozó alkotmányos hagyományokat vette alapul, mivel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit, így az Állami Számvevőszékről rendelkező 43. cikket is a Nemzeti hitvallással és Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival összhangban értelmezni.”

A történeti elemzés alapján az Alkotmánybíróság kiemelte különösen, hogy az ÁSZ speciális jogállásához kapcsolódik az ellenőrzött szervek együttműködési, adatszolgáltatási kötelezettsége. „Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik. Az Alkotmánybíróság az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján megállapítja, hogy a mindenkori kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék, amely az Országgyűlés felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozik, valamint az ellenőrzött szervezetek azon kötelezettsége, hogy

*az Állami Számvevőszék pénzügyi-gazdasági ellenőrzései során a jelentéstételi kötelezettség teljesítése érdekében együttműködni és az ellenőrzéshez a törvény alapján szükséges dokumentumokat a rendelkezésére bocsátani kötelesek, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya.”*

Fontos, hogy az ellenőrzött szervek tehát speciális viszonyban állnak az Állami Számvevőszékkel: az ÁSZ „ellenőrzései eredményeként elfogadott jelentések nem kötelező érvényű hatósági döntések, illetve nem ítéletek, továbbá az ÁSZ közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik.” Az ügyféljogok is speciálisan érvényesülnek: e körben a döntésében az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként azt állapította meg, hogy az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben köteles felülvizsgálni. (Az ellenőrzött szervezet mindazonáltal már az ÁSZ eljárásában megilletik meghatározott jogosultságok, különösen az észrevételezés joga.)

Mindezeket a megállapításokat az Alkotmánybíróság a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozatban is megerősítette. Ezen utóbbi határozatában a testület rámutatott arra is, hogy az Alaptörvény nem határozza meg az ÁSZ eljárását: „Az Alaptörvény 43. cikke nem tartalmaz arra vonatkozó speciális előírást, hogy az ÁSZ ellenőrzéseit hivatali, hatósági vagy bírósági típusú intézményi modellben végezze.”

Értelemszerűen, pontos alaptörvényi rendelkezések hiányában a törvényi rendelkezések lesznek meghatározóak, amelyekkel kapcsolatban kiemelt jelentőséggel bír a 766/B/2004. AB határozat, későbbi döntésekben is többször hivatkozott megállapítása: „[a] számvevőszék a parlament gazdasági-pénzügyi ellenőrző szerve. [...] A számvevőszék alkotmányos jogállására tekintettel az Országgyűlés nagy döntési szabadsággal rendelkezik annak szabályozása során, hogy milyen konkrét feladat- és hatáskörrel ruhazza fel a számvevőszéket gazdasági-pénzügyi ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez.”

A 766/B/2004. AB határozatban foglaltak alapján az ÁSZ feladatköreinek törvényi meghatározásánál az alkotmányos rendelkezéseket alapnak, minimumnak kell tekinteni: „Az Országgyűlést az Alkotmány 32/C. § (1) bekezdésében foglalt, az állami költségvetés felhasználásának előzetes vizsgálatával kapcsolatos előírása annyiban köti, hogy a számvevőszék hatáskörét úgy köteles szabályozni, hogy a számvevőszék hatásköre keretei között ezen alkotmányos feladatának is eleget tudjon tenni.” Az alkotmányos szabályozás alapvetően az Állami Számvevőszék funkcióját határozza meg, a feladat- és hatáskörök pontos meghatározása már a (sarkalatos) törvényi rendelkezésekre tartozik: „Az Alkotmány az Országgyűlés jogalkotó hatáskörébe utalja annak szabályozását, hogy a számvevőszék mely hatáskörök gyakorlásával tesz eleget alkotmányos funkciójának.”

Utóbbi megállapítás alkalmazhatósága szempontjából jelentőséggel bír, hogy az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdésének második mondata maga is utal a törvényi szabályozás szerepére ebben a kérdésben: „Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyoni kezelését.”



### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### ***1. A releváns jogszabályi rendelkezések***

Az *ÁSZ tv.* jelen eljárásban releváns főbb rendelkezései a következők:

1. § (3) Az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését.

5. § (3) Az Állami Számvevőszék az államháztartásból származó források felhasználásának keretében ellenőrzi a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket (intézményeket), valamint az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatoknál, a közalapítványoknál (ideértve a közalapítvány által alapított gazdasági társaságot is), a köztestületeknél, a közhasznú szervezeteknél, a gazdálkodó szervezeteknél, az egyesületeknél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezeteknél. Amennyiben a kedvezményezett szervezet az államháztartásból támogatásban – ide nem értve a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése alapján történő átutalását – vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesül, gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető.

#### ***2. A tényekre vonatkozó vizsgálatok és visszásságra vonatkozó megállapítások mellőzése***

Az Ajbt. fentiekben már hivatkozott 18.§ (3) bekezdésének d) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja az Állami Számvevőszék tevékenységét. Ennek figyelembevételével a kamarai elnökök által megjelölt számvevőszéki ellenőrzések elrendelésével, lefolytatásával, bármely esetleges jövőbeni megállapításával, a mindezekre vonatkozó *ténybeli hivatkozásokkal kapcsolatban vizsgálatot nem folytattam.*

*Az ÁSZ ellenőrzések vizsgálatára vonatkozó hatásköröm hiányában a jelen jelentésem sem közvetlenül, sem közvetve nem tekinthető állásfoglalásnak sem az Állami Számvevőszék tevékenységével kapcsolatban általában, sem az ÁSZ által lefolytatott egyes eljárások, illetve egyes eljárási cselekmények tekintetében.*

Rögzíthető ennek megfelelően, hogy *a számvevőszéki ellenőrzések tekintetében visszásságot nem állapítottam meg.*

#### ***3. Az ÁSZ hatáskörére vonatkozó alkotmányos és törvényi rendelkezések értékelése***

A beadványban kérdésként merült fel, hogy megfelelően rendezi-e az Alaptörvény illetve az *ÁSZ tv.* az Állami Számvevőszék jogállását a köztestületek tekintetében ellátandó feladatok, különösen az ezen szervezetek vonatkozásában végezhető külső ellenőrzések lefolytathatósága tekintetében.

A vonatkozó rendelkezések elemzése alapján megállapítható mindenekelőtt, hogy *maga az Alaptörvény közvetlenül nem rendezi az ÁSZ köztestületekkel kapcsolatos feladatait.* Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése, mint az – álláspontom szerint – a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatból egyértelműen levezethető, nem tekinthető az Állami Számvevőszék hatáskörét kimerítően, teljeskörűen szabályozó rendelkezésnek, különösen nem abban az értelemben, hogy az Alaptörvény ezen cikke az *ÁSZ* által végezhető ellenőrzési tevékenységet kógens jelleggel lehatárolná. Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése alapvetően az *ÁSZ* funkcióját rögzíti; természetesen ez a rendelkezés meghatározza az *ÁSZ* feladat- és

hatáskörére vonatkozó szabályozást, de csak oly módon, hogy az ÁSZ részére biztosítani kell azon eljárási eszközöket, amelyek az alkotmányos szerepének betöltéséhez szükségesek.

Semmi nem zárja ki azonban, hogy ezen túlmenően ne lenne a számvevőszéki feladatkörök listája pontosítható, akár bővíthető is. A bővítés ugyanakkor azon korlátok között valósítható meg, hogy az nem lehet ellentétes az ÁSZ alapvető alkotmányos funkciójával, illetve annak gyakorlását nem zárhatja ki, nem lehetetleníti el, továbbá összhangban kell állnia a számvevőszéki vizsgálattal potenciálisan érintett intézmények, szervezetek jogállásával, autonómiájával, alkotmányos szerepkörével is.

Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése maga is kifejezetten rögzíti, hogy az ÁSZ „*törvényben meghatározott feladatkörében*” végzi ellenőrzési tevékenységét. Ilyen, feladatmeghatározásra irányuló rendelkezésnek tekinthető – a köztestületek tekintetében végezhető számvevőszéki ellenőrzések tekintetében – az ÁSZ tv. 5.§ (3) bekezdése.

A jogalkotó legjobb szakmai belátása szerint, saját mérlegelése alapján, a fent hivatkozott 766/B/2004. AB határozatban említett „*nagy döntési szabadsággal*” határozhat meg ilyen, az Állami Számvevőszék alapvető alkotmányos szerepével, rendeltetésével nem ellentétes, azzal összefüggésbe hozható feladatot. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a feladatmeghatározásra irányuló rendelkezések nem állnak alkotmányos kontroll alatt. A jogalkotót terheli különösen a vonatkozó rendelkezéseknek az önkényes jogalkalmazás lehetőségét kizáró megszővegezése.

Egyértelmű, és – az Állami Számvevőszék elnökének válaszából kiolvashatóan – az ÁSZ által is teljes mértékben osztott követelmény, hogy *a számvevőszéki ellenőrzés a közfeladatot ellátó szervezetek tekintetében, a közbizalom növelése érdekében végzett, a gazdálkodás szabályszerűségének biztosítására, védelmére irányuló tevékenység kell, hogy legyen.* Mint az elnök leszögezte, ezzel a megközelítéssel összhangban kívánja maga az ÁSZ is gyakorolni az elnök válaszában ismertetett, monitoring típusú, alapvetően támogató és tanácsadó jellegű ellenőrzési tevékenységét a köztestületek vonatkozásában.

A másik oldalról tekintve, nyilvánvaló követelményként rögzíthető, hogy a gazdálkodás külső, számvevőszéki ellenőrzése *nem gyakorolható annak alapvető funkciójával össze nem férő célra*, vagy módon, így *nem irányulhat* különösen (köztestületek esetében) az érintett kamarák szakmai, illetve érdekképviseleti tevékenységének illetéktelen befolyásolására vagy szankcionálására, illetve nem is eredményezheti azt. A törvényalkotó felelőssége, hogy az ilyen illetéktelen befolyásolásnak lehetőség szerint még a látszata sem merüljön fel – ellenkező esetben ugyanis a számvevőszéki ellenőrzés, *annak alapvető céljával éppen ellentétesen*, nem a közfeladatot ellátó köztestületek működéséhez fűzött közbizalom növeléséhez, hanem akár annak csökkenéséhez is vezethetne. Ennek biztosításához – első lépésként – éppen arra van szükség, hogy a lehető legnagyobb egyértelműséggel kerüljön meghatározásra az, hogy milyen esetben folytathat ellenőrzést az ÁSZ az érintett köztestületeknél.

Amennyiben nem kellően világos a számvevőszéki ellenőrzések jogalapjára vonatkozó törvényi szabályozás, az *az ellenőrzéssel érintett személyek és szervezetek tisztességes eljáráshoz való jogait egyértelműen érinti.*

Rögzítendő e helyütt a teljesség kedvéért, hogy a számvevőszéki eljárás közigazgatási hatósági eljárásnak nem minősül, azonban az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján az Alaptörvény XXIV. cikk alkalmazhatósága annak tekintetében is megállapítható. Olyan eljárásról van szó, amelyet egyértelműen jellemez a „*kötelező vizsgálati jelleg*”, annak keretében egyéni érdekeltiség nélkül, a köz érdekében, hivatalból fellépő szerv intézkedik az érintettel, az ellenőrzés alá vont szervezettel (üggyféllel) szemben.

A tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető elvárás, hogy biztosított legyen az (alkotmányos értelemben vett) hatóság *jogszerű működése*, mint az ügyfelek érdekeit evidens és alapvető módon érintő követelmény. A működés jogszerűségén belül elsőrendű kérdés, hogy mely esetekben jogosult a hatóság egyáltalán fellépni, eljárást indítani, az üggyféllel szemben

vizsgálatot folytatni, e körben igényt tartani az ügyfél közreműködésére. Ennek nem megfelelő szabályozottsága esetén az érintett ügyfél eszköztelenné válik egy esetleges önkényes hatósági fellépéssel szemben, hiszen – megfelelő hivatkozási alap hiányában – nem tudja eredményesen kifogásolni az eljárás vele szemben történő megindítását, illetve lefolytatását.

A szabályozás ilyen esetleges hiányossága, vagyis valamely hatóság hatáskörének nem kellően pontos meghatározása egyben a *jogbiztonság* szempontjából is aggályossá teszi az adott eljárás szabályozását. A hatóság fellépése ilyen helyzetben kiszámíthatatlanná, esetlegessé válik, nem valósul meg teljes mértékben az eljáró szerv törvény alá rendeltsége.

*A jelen eljárásban, a törvényi háttér vizsgálatának elemzésével, arra a megállapításra jutottam, hogy lehetőség és igény mutatkozik az Állami Számvevőszék köztestületek tekintetében gyakorolható ellenőrzési jogosultságát szabályozó törvényi rendelkezések pontosítására, különösen annak áttekintésével, hogy pontosan mely körülmények fennállása esetén van lehetősége az ÁSZ-nak vizsgálatot lefolytatnia a köztestületek tekintetében. A szabályozás felülvizsgálata hozzájárulhat az érintett, ellenőrzés alá vont szakmai és gazdasági kamarák tisztességes eljáráshoz való jogának lehető legteljesebb érvényesüléséhez, egyben előrelépést jelenthet a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos értékeinek érvényesülésében.*

Jelzésértékűnek tekintem különösen, hogy éppen jogi kérdésekben elvitathatatlanul releváns tudásbázissal és magas színvonalú szakmai hozzáértéssel rendelkező, egyes jogi hivatásrendeket tömörítő szervezetek fordultak hozzám megkereséssel jelen ügyben. A probléma fennállását, a teljes egyértelműség hiányát jelzi, hogy a jogász-szakmai kamarák részére sem kellően egyértelmű a szabályozás az ÁSZ ellenőrzési jogköre tekintetében, és ebből következően a saját együttműködési, adatszolgáltatási kötelezettségük terjedelme tekintetében sem.

Éppen olyan fontos az is, hogy a kérdéskör szabályozásának felülvizsgálata egyáltalán nemcsak a köztestületek szempontjából lehet támogatható. Az ÁSZ elnöke a részemre adott tájékoztatásában hivatkozott országgyűlési felszólalásában maga is utalt ilyen jogszabályi felülvizsgálat lehetőségére, tehát arra, hogy az Országgyűlés megfontolás tárgyává teheti, hogy a jelenlegi szabályozást, a számvevőszéki eljárás kereteinek meghatározását kellően egyértelműnek tekinti-e. Ugyanebben a felszólalásában az ÁSZ elnöke utalt arra is, hogy gyakorlati szempontból, az ellenőrzések lefolytatása során, egyes esetekben akadályozó tényezőként jelentkeznek, hogy az ellenőrzés alá vont köztestületek számára nem egyértelmű, hogy teljesíteni kötelesek-e az ÁSZ adatszolgáltatási felhívásait. (Megjegyzendő, hogy adatvédelmi szempontból ez egyes esetekben annak kérdését is felvetheti, hogy egyáltalán teljesíthetik-e az adott szervek az adott felhívást.)

Az ellenőrzési hatáskör szabályozásának pontosítása a fentiek figyelembevételével elvileg hozzájárulhat ahhoz is, hogy egyértelmű szabályozás esetén a jogszerűen vizsgálat alá vont szervezetek várhatóan az együttműködési kötelezettségüket valószínűsíthetően fenntartás nélkül teljesítik majd, amely az *Állami Számvevőszék szakmai tevékenységét, az ellenőrzések lebonyolítását is megkönnyítheti.*

További előnye lehet a szabályozás áttekintésének, hogy annak keretében megfontolhatók egyéb, kapcsolódó szabályozási kérdések is. Példaként hozható fel annak vizsgálata, hogy köztestületek monitoring jellegű vizsgálatának esetére esetlegesen indokolt lehet-e – a köztestületek speciális jogállására, demokratikus önkormányzatiságára tekintettel – az Állami Számvevőszék ellenőrzésének szabályszerűségi szempontok vizsgálatára történő korlátozása [az ÁSZ tv. 5. § (12) bekezdése felhívásával]. További példaként, a szabályozás körében, amennyiben szakmai szempontok azt indokolják, megfontolható lehet az Állami Számvevőszék által a lefolytatott ellenőrzés során alkalmazható intézkedések körének szűkítése is [hasonlatosan az ÁSZ tv. 5. § (12a) bekezdésének rendelkezéséhez, amely a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló 2021.

évi XLIX. törvény szerinti egyesületet és alapítvány tekintetében az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés e) pontja alapján lefolytatott ellenőrzés tekintetében alkalmazandó].

#### **4. Megfontolások az alkalmazható intézkedések tekintetében**

**4.1.** A jelen jelentésem fenti III.2. pontjában foglaltak szerint visszásság megállapítására jelen ügyben nem kerülhetett és nem is került sor, ennek automatikus következményeként természetesen az Ajbt. által a visszásság megállapításának eseteire biztosított bármely intézkedés alkalmazása az ügyben fel sem merül.

**4.2.** A beadványozók által kért intézkedés az volt, hogy az Abtv. 38.§ (1) bekezdése alapján eljárva indítványozzam az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésének, valamint 43. cikk (1) bekezdésének értelmezését.

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését akkor értelmezi, „*ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből*”, vagyis az Alkotmánybíróság megállapítását bármely jogszabályi rendelkezés értelmezése nélkül teheti meg.

A beadvány lényegét az képezi, hogy az ÁSZ tv. 1.§ (3) bekezdése, valamint 5.§ (3) bekezdése figyelembevételével, a kamarai elnökök értelmezése szerint, „*az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre a köztestületek vonatkozásában akkor áll fenn, ha a köztestület az államháztartásból támogatásban, vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználási jogosultságával rendelkezik.*” Az érdemi kérdés tehát az, hogy köztestületek esetében mely ténybeli körülmények azok, amelyek fennállása esetén az ÁSZ az adott köztestületnél ellenőrzést folytathat.

Az Alaptörvény ugyanakkor, mint azt jelen jelentésem fenti III.3. pontjában levezettem, ezen kérdés eldöntéséhez *közvetlenül* alkalmazható szabályt nem tartalmaz, mivel az ÁSZ köztestületekkel kapcsolatos feladatait az ÁSZ tv. rendezi. A kamarai elnökök beadványa maga is utal arra, hogy a köztestületek tekintetében folytatható ellenőrzést az ÁSZ nem – vagy nem kizárólag – általános hatáskörben, hanem külön felhatalmazó rendelkezés alapján végzi és végezheti. A köztestületek tekintetében számvevőszéki feladatot megállapító, így egyben hatáskört telepítő speciális rendelkezést nem az Alaptörvény, hanem az ÁSZ tv. tartalmazza, nevezetesen az ÁSZ tv. 5.§ (3) bekezdése, az Állami Számvevőszék ezen [önállóan, illetve az ÁSZ tv. 1. § (3) bekezdésével együttesen is felhívható] rendelkezésre alapítottan jár el a köztestületek ellenőrzése során.

Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdésének értelmezésével – sem önmagában, sem az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésének értelmezésével együttesen – az ÁSZ tv. rendelkezéseinek áttekintése nélkül álláspontom szerint nem határozható meg, hogy mely körülmények alapozzák meg számvevőszéki ellenőrzés lehetőségét egy köztestület esetében, illetve mely körülmények zárják ezt ki; ehhez az ÁSZ tv. feladatköri szabályainak alkalmazására van szükség.

Az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésének értelmezése, értékelésem szerint, ugyancsak nem vezetne el a beadványban megjelölt dilemma feloldásához. Rögzíthető, hogy a fogalom-meghatározó rendelkezés Alaptörvényben történő rögzítésének célja nem az Állami Számvevőszék feladatkörének meghatározása, különösen nem annak korlátozása volt. Még amennyiben ettől el is tekintenénk, az alkotmányos rendelkezésnek legfeljebb (esetlegesen) az ÁSZ tv. 1. § (3) bekezdésének alkalmazásában lehet szerepe, az ÁSZ tv. 5.§ (3) bekezdésének alkalmazhatóságát semmiképpen sem határolja be.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy az ÁSZ tv. 5. § (3) bekezdése szerinti feladat-meghatározás a „*közpénz*” fogalmához közvetlenül nem kötődik. A törvényi szabályozás ebben a körben olyan szóhasználatot alkalmaz (az ÁSZ ellenőrzi az „*államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon*

*felhasználását”,) amely az Alaptörvényben ebben a megfogalmazásban nem szerepel. Nem áll fenn tehát, hogy önmagában az Alaptörvény értelmezéséből közvetlenül, az ÁSZ tv. rendelkezéseinek vizsgálata nélkül ez utóbbinak a tartalma is egyértelműen megállapítható lenne.*

*Az, hogy az Állami Számvevőszék feladat- és hatáskörét definiáló részletes szabályok milyen korlátokat állítanak az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége elé a köztestületek esetében, álláspontom szerint tehát közvetlenül az Alaptörvényből nem levezethető kérdés. Szakmai álláspontom szerint ennek okán az Alaptörvény adott rendelkezéseinek alkotmánybírói értelmezésétől a kérdés megnyugtató rendezése nem lenne várható. Erre tekintettel a beadványozók által kért intézkedés alkalmazását, az Abtv. 38.§ (1) bekezdése szerinti indítvány benyújtását mellőzöm.*

**4.3.** Az Ajbt. 2.§ (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa *„javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.”*

A fenti rendelkezés alapján, amennyiben annak indokoltsága felmerül, lehetőségem van egy hatósági eljárás vizsgálatának hiányában is javaslatot tenni az érintett szabályozás előkészítéséért felelős szerv vezetője felé a szabályozás módosítására, tehát annak pontosítására, kiegészítésére, átgondolására. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 111. § (2) bekezdés c) pontja értelmében az igazságügyi miniszter készíti elő az Állami Számvevőszékre vonatkozó jogszabályokat (az igazságügyért való felelőssége keretében).

A jelen jelentésem fenti III.3. pontjában részletezett okokból felmerül annak indokoltsága, hogy az ÁSZ tv. felülvizsgálatára a releváns kérdésekben sor kerüljön.

Ilyen megállapítás azonban az Ajbt. 2. § (2) bekezdése szerinti javaslattételnek nem is előfeltétele; a szabályozás csupán azt a követelményt támasztja, hogy arra az alapvető jogokat érintő kérdésben kerüljön sor. A fentiekben részletesen levezettem, hogy a számvevőszéki hatáskör pontosítása milyen módon és mennyiben érinti az ellenőrzés alá vont szervezetek alapvető jogait, különösen tisztességes eljáráshoz fűződő jogát. Az alapvető jogok érvényesülésének kiterjesztése érdekében a szabályozás felülvizsgálata, álláspontom szerint, észszerűen felmerül.

Hangsúlyozom a következőket.

*Az Állami Számvevőszék alkotmányos státuszára, függetlenségére, történeti alkotmányunk ezzel kapcsolatos vívmányaira tekintettel elengedhetetlennek tekintem, hogy bármely érintett szabályozás előkészítésére az Állami Számvevőszékkal, illetve annak elnökével együttműködésben kerüljön sor.*

Ez a magától értetődő követelmény egyértelműen következik az ÁSZ tv. 6. §, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 19. § (1) bekezdésének rendelkezéseiből, annak kiemelt jelentősége miatt azonban a teljesség kedvéért indokolt azt külön is hangsúlyozni.

*Fontosnak tartom ugyanakkor, hogy a szabályozás előkészítése során a másik oldalról érintett szervezetek, az ellenőrzés alá vonható köztestületek álláspontját is ismerje meg és vegye figyelembe a jogalkotó. Kiemelendő ebből a szempontból, hogy különösen indokoltnak tűnik – a Jat. 19. § szerinti eljárásrendben – az egyes jogász hivatásrendeket tömörítő nagy szakmai kamarák álláspontjának kikérése, részükre érdemi véleményezési és egyeztetési lehetőség biztosítása a jogalkotási folyamatban, a megalapozott, egyértelmű és minden oldalról elfogadható szabályozás kialakításának érdekében.*

## **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 2.§ (1) bekezdése alapján felkérem az igazságügyi minisztert, hogy

- vizsgálja meg az ÁSZ tv. módosításának lehetőségét az Állami Számvevőszéknek a köztestületek tekintetében ellátandó feladatai tekintetében, különösen annak pontosításával, hogy mely feltételek fennállása esetén gyakorolhatja ezen szervezetek vonatkozásában ellenőrzési jogosultságait az Állami Számvevőszék;
- a jogszabály-módosítás előkészítése során az Állami Számvevőszékkel együttműködésben, egyben a köztestületek, különösen a jogászai hivatásrendeket képviselő kamarák érdemi bevonásával járjon el.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos