

## 32/2019. (XI. 15.) AB HATÁROZAT

az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségének bíróságok általi felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Schanda Balázs* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összességére is kiterjedően felülvizsgálja.

2. Az Alkotmánybíróság az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 101.K.31.401/2018/2. számú és a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Bánka Arnold ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján 2018. október 29-én alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzésével összefüggésben az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (6) bekezdése (a továbbiakban: ÁSZ tv.) ellen, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok alaptörvény-ellenesen alkalmazták az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdését, valamint alaptörvény-ellenes módon nem alkalmazták a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (1) bekezdését, ezáltal előidéztek az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joga sérelmét. Az indítványozó kérte tovább a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 101.K.31.401/2018/2. számú és a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzéseinek megsemmisítését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszja alapjául szolgáló ügyben az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ vagy Állami Számvevőszék) a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) 10. § (1) és (3) bekezdései alapján a 2015–2016. évre vonatkozóan ellenőrzést folytatott az indítványozónál, amely vizsgálatát utóbb a 2017. évre is kiterjesztette. Ezen ellenőrzés alapján az ÁSZ

2018. január 8-án közzétette a 108012. számon hozott „A költségvetési támogatásban részesülő pártok 2015-2016. évi gazdálkodása törvényességének ellenőrzése a Jobbik Magyarországért Mozgalomnál” című EL-0277-069/2018. számú jelentését (a továbbiakban: jelentés). Az ÁSZ a jelentést, a tájékoztatást, az ezek alapján kiadott intézkedési felhívását, valamint 331.660.000 Ft a központi költségvetés részére történő befizetésére vonatkozó fizetési felszólítását 2018. január 9-én kézbesítette az indítványozó részére. Az indítványozó keresetlevelében elsődlegesen az ÁSZ jelentés, a tájékoztatás, a felhívás és a felszólítás megsemmisítését, másodlagosan a jogsértés tényének megállapítását kérte, illetve azonnali jogvédelem iránti kérelmet is előterjesztett.

- [3] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) 101.K.31.401/2018/2. számú végzésével az indítványozó keresetlevelét visszautasította. Indokolásában a Kp. 1. § (1) bekezdésében, a 4. § (1) és (3) bekezdésében, a (6) és (7) bekezdésében, az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontjában, a Párttv. 10. § (1) és (2) bekezdéseiben, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 9. §-ában foglaltak alapján megállapította, hogy a pártok pénzügyi, gazdasági helyzete hatósági eljárás keretében nem ellenőrizhető, ezért az eljárásra az Ákr. rendelkezései nem alkalmazhatók. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az ÁSZ nem államigazgatási szerv, mivel jogszabály hatósági jogkör gyakorlására nem jogosítja fel, jogállását az Alaptörvény 43. cikke, hatáskörét és feladatait az ÁSZ tv. 1–6. §§-ai, valamint a Párttv. határozza meg. Az elsőfokú bíróság arra is hivatkozott, hogy az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, valamint nem rendelkezik az ellenőrzési megállapításokkal összefüggésben közvetlen szankcionálási lehetőséggel, csupán kezdeményezheti a jogkövetkezmények érvényesítésére vonatkozó eljárást az erre jogosult közigazgatási hatóságnál. Mindezek alapján az ÁSZ a Párttv. 4. § (4) bekezdése szerinti jelentése és az ennek alapján kiadott felszólítás, felhívás és tájékoztatás nem tekinthető a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységnek. Az elsőfokú bíróság szerint a jogvita elbírálására nincs hatásköre, ezért a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján a keresetet visszautasította.
- [4] A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: másodfokú bíróság) 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzésével (a továbbiakban: Végzés) az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. A másodfokú bíróság Végzése indokolásában megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló peradatoknak egyenként és a maguk összességében való értékelésével és meggyőződése szerinti elbírálásával helyesen jutott arra a következtetésre, hogy az indítványozó keresete a közigazgatási bíróság által nem felülvizsgálható, ezért a keresetlevél visszautasításának van helye. A másodfokú bíróság indokolásában rögzítette, hogy arra tekintettel találta alaptalannak az indítványozó ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésének alaptörvény-ellenessége megállapítása érdekében az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezésére irányuló indítványát, hogy álláspontja szerint az Alaptörvény rendelkezései nem a korlátlan jogorvoslathoz való jog biztosítását célozzák, ezért a jogorvoslathoz való jog nem parttalan és automatikus bármely hatóság által kibocsátott bármely intézkedés vonatkozásában. Figyelemmel arra, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése a bíróság által felülvizsgálható döntések sorából, illetve a Kp. tárgyi hatályából az ÁSZ jelentéseit eleve kizárja, ezért az ÁSZ által meghozott aktus bírósági felülvizsgálatára nincs lehetőség, mert az az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás sérelmével járna.
- [5] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenes, mert ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint az ÁSZ jelentés bírósági felülvizsgálatát kizáró jogszabályhely különösen arra tekintettel alaptörvény-ellenes, hogy az ÁSZ jogsértések elkövetését és ennek jogkövetkezményeként fizetési kötelezettséget állapított meg az indítványozó vonatkozásában. Ezen túlmenően véleménye szerint az ÁSZ által kibocsátott fizetési felszólítás, valamint az ÁSZ intézkedési felhívása nem tartozik az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése szerinti „jelentés”, „megállapítás” és „következtetés” körébe, ily módon ezen döntések bírósági felülvizsgálata a hatályos jogszabályok alapján nem kizárt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és a Kp. 39. § (1) bekezdésének értelmezése alapján.
- [7] Az indítványozó előadta, hogy az ÁSZ a Párttv. 10. § (3) bekezdése szerinti, kétévenkénti rendszeres szabályszerű ellenőrzést folytatott az indítványozónál a 2015. és 2016. évekre vonatkozó pénzügyi kimutatás elkészítésére, közzétételére, a párt könyvvezetésére, gazdálkodására, ennek keretében a számviteli szabályozás kialakítására, a bizonylati rend, bizonylati fegyelem betartására, egyéb gazdálkodási, ellenőrzési és pénzügyi-számviteli, informatikai feladatok ellátására irányuló tevékenységekre, valamint a vagyon jogszabályi előírásoknak megfelelő hasznosítására. Az indítványozó szerint az ellenőrzést az ÁSZ szabálytalanul, minden jogalap nélkül kiterjesztette a 2017. év első félévére vonatkozó nem pénzbeli hozzájárulások szabályosságának ellenőrzésére is. Az indítványozó szerint az ÁSZ-szal folyamatosan és jóhiszeműen együttműködött az ellenőrzés

során, 2017. augusztus 14. és október 15. között mintegy 20 levélváltás és személyes találkozó történt, amely során átadásra kerültek az ÁSZ által kért dokumentumok.

- [8] Az indítványozó kifejtette, hogy 2017. december 6-án az ÁSZ főtíkára egy beazonosíthatatlan számú oldalból álló jelentéstervezetet küldött meg az indítványozó számára, amelytől a később elfogadott jelentés csak minimálisan különbözik, amellyel összefüggésben 2017. december 21-én részletes észrevételeket tett. Az indítványozó kifogásolta, hogy az ÁSZ jelentése semmiféle számítást, levezetést nem közöl a tiltott vagyoni hozzájárulás mértékével (331.660.000 Ft) kapcsolatban. Az indítványozó véleménye szerint az ÁSZ az ellenőrzése során megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, amikor azt nem tisztességesen és nem észszerű határidőn belül végezte, mivel az adatszolgáltatásra nem biztosított az indítványozó számára megfelelő határidőt és az adatszolgáltatás elmulasztásának terhét és jogkövetkezményeit az indítványozóra hárította. Az indítványozó a bírósági eljárással összefüggésben is kifogásolta az észszerű határidőn belüli eljárás megsértését, mert az elsőfokú bíróság a keresetlevél visszautasításáról nem a Kp. 45. § (1) bekezdés c) pontja szerinti 8 napon belül, hanem 3 hónap elteltével döntött, majd a másodfokú bíróság is 2 hónap alatt bírálta el az indítványozó fellebbezését.
- [9] Az indítványozó szerint az ÁSZ a jelentésében foglalt megállapításait érdemben nem indokolta, abból a döntése megalapozottsága, jogszerűsége nem állapítható meg. Az indítványozó szerint az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyta a keresetlevelében foglalt alapjogi érvelését, amely eljárás ellentétes az Alaptörvény 28. cikke szerinti követelményekkel. Az indítványozó az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 13. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (1) bekezdésének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikke a megsértésére is hivatkozott.
- [10] 3. Az ügyben az igazságügyi miniszter és az Állami Számvevőszék észrevételeket terjesztett elő.

## II.

- [11] 1. Magyarország Alaptörvényének az alkotmányjogi panaszban felhívott rendelkezései:

„XXIV. cikk Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (3) A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

„43. cikk (1) 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 vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

(2) Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg.

(3) Az Állami Számvevőszék elnöke az Állami Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

(4) Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

[12] 2. Az ÁSZ tv. érintett rendelkezései:

„1. § (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Az Állami Számvevőszék jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és e törvény határozza meg.

(2) Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független.

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

(4) Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.

(5) Az Állami Számvevőszék megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetenél eljárást kezdeményezhet.

(6) Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.”

„5. § (11) Az Állami Számvevőszék – törvény rendelkezéseinek megfelelően – törvényességi szempontok szerint ellenőrzi

a) a pártok gazdálkodását”

„28. § (1) Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek lefolytatása, illetve az ellenőrzések megtervezése érdekében az ellenőrzött, illetve törvény alapján ellenőrizhető szervezet [...] és annak munkavállalója közreműködésre köteles. Az ellenőrzött szervezet és annak munkavállalója közreműködési kötelezettsége a (2) és (3) bekezdés, valamint a 33. § (1) és (6) bekezdése szerinti kötelezettségeket foglalja magában.

(2) A közreműködésre felhívott szervezet az Állami Számvevőszék részére – annak kérésére soron kívül, de legkésőbb öt munkanapon belül – az ellenőrzés tervezhetősége, meghatározása, illetve lefolytatása érdekében szükséges adatokat és dokumentumokat rendelkezésre bocsátja, illetve a kapcsolódó tájékoztatást köteles megadni.”

„29. § (1) Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének vagy az általa megbízott személynek, és annak, akinek személyes felelősségét állapította meg.

(2) Az ellenőrzött szervezet vezetője és a felelősként megjelölt személy az ellenőrzés megállapításaira tizenöt napon belül írásban észrevételt tehet.

(3) Az Állami Számvevőszék az észrevételre a beérkezésétől számított harminc napon belül írásban válaszol. A figyelembe nem vett észrevételeket köteles a jelentésben feltüntetni, és megindokolni, hogy azokat miért nem fogadta el.”

„32. § (1) Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentést készít. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket.”

„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.

(2) Amennyiben az intézkedési tervben foglalt intézkedések hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, az Állami Számvevőszék az intézkedési tervet indokolással és tizenöt munkanap - testületi döntéshozatal szükségessége esetén a következő testületi ülést követő öt munkanap - póthatáridő tűzésével visszaküldi kijavításra, kiegészítésre az ellenőrzött szervezet vezetőjének, és erről egyidejűleg értesíti a belső ellenőrzést végző személyt, illetve szervezetet.

- (3) Amennyiben az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld, az Állami Számvevőszék elnöke
- a)* az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti;
- b)* kezdeményezheti az illetékes hatóságnál, illetve szervezetnél az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését.
- (4) A (3) bekezdésben meghatározott esetekben a megkeresett illetékes személy vagy szervezet köteles intézkedni, és erről az Állami Számvevőszék elnökét harminc napon belül írásban értesíteni.
- (5) Ha az ellenőrzött szervezet vezetője intézkedési kötelezettségét utóbb teljesítette, az Állami Számvevőszék a (3) bekezdése *b)* pontja szerinti hatóságot értesíti, és kezdeményezi a támogatás, juttatás, részesedés felfüggesztésének megszüntetését.
- (6) Az Állami Számvevőszék elnöke az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében – ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő – figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. A szerv vezetője a figyelemfelhívó levélben foglaltakat tizenöt napon belül – testületi szerv a soron következő ülésén – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni.
- (7) Az intézkedési tervben foglaltak megvalósítását az Állami Számvevőszék utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.
- (8) Ha a (3) bekezdésben felsorolt intézkedések nem vezetnek eredményre, ilyen intézkedések megtétele nem lehetséges, vagy az adott ügy jellege, illetve súlya egyébként indokolja, az Állami Számvevőszék elnöke kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés illetékes bizottsága tárgyalja meg a jelentést és annak megállapításait, valamint hallgassa meg az ellenőrzött szervezet vezetőjét.”

[13] 3. A Párttv. érintett rendelkezései:

- „10. § (1) A párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult.
- (2) Államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult.
- (3) Az Állami Számvevőszék kétévenként ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesültek.
- (4) Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az Állami Számvevőszék elnöke az ügyész Ectv. 11. § (3) bekezdésének megfelelő eljárását indítványozza.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezeken kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [15] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [16] Az indítványozó jogi képviselője a támadott Végzést 2018. augusztus 30-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát 2018. október 29-én személyesen nyújtotta be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, így a panasz határidőben előterjesztettnek minősül. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban felperesként szerepelt, így érintettsége fennáll.
- [17] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (7) bekezdését és a 28. cikket.

- [18] Az indítványozó az EJE 13. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (1) bekezdése valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikke megsértésére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára az Abtv. 32. § (2) bekezdésben meghatározott indítványozói kör kezdeményezése esetén jogosult, azonban nincs hatásköre az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és a 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.
- [19] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segéd szabály nem tekinthető olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelynek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani [3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [20] Az alkotmányjogi panasz megfelel a határozott kérelem követelményének, mert tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét és indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályhely bírói döntésben történő alkalmazása az indítványozó szerint miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, továbbá kifejezett kérelmet fogalmazott meg a támadott jogszabályhely alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*), *e*) és *f*) pont].
- [21] Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [22] Az indítványozó alkotmányjogi panasz alapján alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy megfelelő-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének, hogy a pártok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése során hozott ÁSZ jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás vonatkozásában jogorvoslati jog közvetlenül nem illeti meg az ellenőrzött pártot, illetve vonatkozik-e az ÁSZ ellenőrzési eljárására az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése.
- [23] Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesszen a testület elé.

#### IV.

- [24] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [25] 1. Az indítványozó az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára irányuló panaszában azt kifogásolja, hogy az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot nem biztosít számára a szabályozás az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában, továbbá álláspontja szerint az ÁSZ ellenőrzési eljárása nem felel meg az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének.
- [26] Az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése azon okból nem teszi lehetővé az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában az ellenőrzött szervezet részéről a jogorvoslati jog gyakorlását, mivel az ÁSZ ellenőrzése során kibocsátott dokumentumok nem minősülnek hatósági jogkörben hozott döntésnek, ekként nem vonatkozik rájuk az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog, illetve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sem.
- [27] Az Alkotmánybíróság az indítvány Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata során a jelen ügyben is a következőket vizsgálta: az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog keretében alkotmányjogi értelemben hatósági döntésnek minősül-e az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás, illetve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján annak vizsgálata is szükséges, hogy az ÁSZ által folytatott ellenőrzési eljárás vonatkozásában érvényesülnek-e ezen cikkben foglalt követelmények.
- [28] 2. 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.
- [29] Az Állami Számvevőszéket az állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikkkel állította fel az Országgyűlés, amely 1914-ben a Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék elnevezést vette fel és egészen 1949-ig működött, amikor is kormányzati hatáskörbe került az állami ellenőrzés irányítása

és szervezete. Az Állami Számvevőszék visszaállítására az 1989. október 28-án elfogadott 1989. évi XXXVIII. törvénnyel került sor.

- [30] Az Állami Számvevőszék 1870. évi felállítása előtt az állami szerveket érintő elszámoltatásra és számvitelre utaló törekvések a királyi kamarák irataiban lelhetők fel, a legkorábbi 1528-ból származik. Az Országgyűlés a költségvetés elfogadásával összefüggésben megillető jogait elsőként a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a tartalmazta a következőképpen: „A ministerium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását – s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.” Ezt követően ezen törvényhely végrehajtására 1849 márciusában létrehozták az Országos Számadásvizsgáló Bizottmányt, amelynek feladatát képezte a zárszámadás felülvizsgálata, a kormány pénzügyi ellenőrzése, illetve az állami pénzügyek vizsgálata. A neoabszolutizmus idején Ausztria és Magyarország állami pénzügyi ellenőrzési rendszere azonos volt, 1867. január 1-jéig az Oberste Rechnungscontroll-behörde végezte Magyarország tekintetében is a zárszámadást, majd 1867. december 3-án a Pénzügyminisztérium berkein belül felállították az „Állam-főkönyvelési osztályt”, amely a kormánynak alárendelten elkészítette az 1868. és az 1869. évi zárszámadást. 1869. november 16-án Lónyay Menyhért pénzügyminiszter törvényjavaslatot terjesztett elő „országos főszámvevőszék” felállítására érdekében, mivel az Országgyűlés felépítésénél és funkciójánál fogva nem volt képes a kormány feletti ellenőrzést teljes mértékben önállóan elvégezni. Ezt követően az állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikk elfogadásával megkezdte működését a kormánytól szervezetileg független, önálló hatáskörrel rendelkező Állami Számvevőszék, az 1870-es év zárszámadását már ezen új intézmény készítette el. Az 1870. évi XVIII. törvénycikkkel felállított Állami Számvevőszék azonban jelentéseit, illetve észrevételeit – a 16. § és a 21. § értelmében – a kormány illetőleg az Állami Számvevőszék elnöke útján juttatta el az Országgyűléshez, önálló hatósági döntési jogkörrel nem rendelkezett, azonban a 17. § értelmében jogosult volt az általa végzett ellenőrzés során minden okirat és kimutatás megtekintésére.
- [31] Az 1870. évi XVIII. törvénycikk, bár szervezetileg elkülönítette az Állami Számvevőszéket a kormánytól, azonban a „számtanácsosok”, mai elnevezéssel számvevők kinevezését a miniszterelnök ellenjegyzéséhez kötötte. Az m. kir. állami számvevőszék szervezetének módosításáról szóló 1914. évi IV. törvénycikk az Állami Számvevőszék elnevezését m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszékre változtatta, amely intézményt formálisan az 1949. évi 17. törvényerejű rendelet megszüntette, feladatkörét a kormánytól nem függetlenített Állami Ellenőrző Központ, Állami Ellenőrzési Minisztérium, majd a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság vette át. A rendszerváltáskor az Alkotmány 32/C. §-a már akként rendelkezett, hogy: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve.” illetőleg „az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést”. Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi ÁSZ tv.) 1. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként Állami Számvevőszék jön létre, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.” A régi ÁSZ tv. 16. § (2) bekezdése és a 17. § (2) bekezdése értelmében az ÁSZ felhatalmazást kapott a pártok gazdálkodásának törvényességi szempontú ellenőrzésére, amelyről a 18. § (1) bekezdése alapján jelentést készít, amelyet a 25. § (1) bekezdése értelmében észrevételezésre megküld az ellenőrzött szerv vezetőjének. A régi ÁSZ tv. alapján az ÁSZ-t nem illette meg hatósági jogkör és az ellenőrzése során tapasztaltakat jelentésben összegezte az ellenőrzött szerv észrevételeinek megismerését követően, amelyet további intézkedés érdekében megküldött az Országgyűlésnek, illetve büncselekmény vagy jogsértés észlelése esetén a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak. A hatályos ÁSZ tv. a korábbi modellt fenntartva az 1. § (1) bekezdésében deklarálja, hogy: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát.”, valamint az 5. § (11) bekezdés a) pontja értelmében törvényességi szempontból ellenőrzi a pártok gazdálkodását, amely ellenőrzés során tapasztaltakat a 32. § alapján jelentésben összegzi, amelyet a 29. § értelmében köteles az ellenőrzött szervnek észrevételezésre megküldeni, azonban a 33. § alapján közvetlen hatósági jogkörrel nem rendelkezik, hiszen a jelentés alapján az ÁSZ maga nem jogosult intézkedések tételére, hanem büncselekmény és egyéb jogsértés gyanújának észlelése esetén az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz fordulhat.
- [32] Az Alkotmánybíróság áttekintette az Európai Unió tagállamainak állami számvevőszékeire irányadó alkotmányos szabályozásokat is. Ennek alapján megállapítható, hogy az Európai Unió tagállamainak alkotmányai nem egységesek a számvevőszéki ellenőrzés modellje terén, némely tagállami alkotmány részletes számvevőszéki szabályozást tartalmaz (például Ausztria és Málta alkotmánya), azonban a tagállami alkotmányok alapvetően szűkszavúak, lényegében csak a számvevőszék jogállását és hatáskörét rögzítik, a részletszabályokat külön

törvényi szabályozásra utalják. Több tagállam (Ausztria, Lengyelország, Málta, Spanyolország) azt a megoldást követi, hogy az alkotmány deklarálja, hogy a számvevőszék a parlamentnek alárendelt, kormánytól független szerv, amely jelentéseit a parlamentnek nyújtja be. A tagállamok többségének alkotmánya (Ciprus, Dánia, Franciaország, Horvátország, Írország, Olaszország, Szlovákia) a számvevőszék parlamentnek való alárendeltségét nem deklarálja, ugyanakkor az általa végzett ellenőrzésekről készített jelentések parlament elé terjesztését írja elő.

- [33] A számvevőszéki ellenőrzés eredményének bírósági úton történő jogorvoslatáról csak két tagállami alkotmány rendelkezik: a román alkotmány 140. cikke tartalmazza, hogy a Számvevőszék tevékenységéből származó jogvitákat szakosodott bírói hatóságok oldják meg, ezzel szemben a görög alkotmány 98. cikke kifejezetten azt tartalmazza, hogy a Számvevőszék hatáskörébe tartozó ügyekben hozott döntéseit a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság nem vizsgálhatja felül. Következésképpen a tagállamok alkotmányai a román és a görög alkotmány kivételével egyáltalán nem tartalmaznak arra vonatkozó rendelkezést, miszerint a számvevőszéki ellenőrzés csak bírósági, vagy csak hatósági jellegű modellben végezhető. A svéd alkotmány, illetve az Egyesült Királyság történeti alkotmánya példának okáért nem tesz említést a számvevőszéki ellenőrzésről. A tagállamok alkotmányai közül egyedül a finn, a dán és a máltai alkotmány rögzíti, hogy a számvevőszéki ellenőrzés során az ellenőrzést végzőknek hozzáférési joga van az ellenőrzött szervezet irataihoz. A pártok gazdálkodásának ellenőrzéséről a tagállamok alkotmányai kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak. A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (International Organisation of Supreme Audit Institutions, röviden INTOSAI) égisze alatt elfogadott Limai Nyilatkozat alapján a legfőbb ellenőrző intézmény alapítását a tagországoknak az alkotmány szintjén kell rögzíteniük, a Limai és a Mexikói Nyilatkozat is kiemelten kezeli a függetlenség kérdését, valamint egyéb alapelveket tartalmaz a számvevőszéki ellenőrzés vonatkozásában. A Limai Nyilatkozatot 1977-ben fogadták el az INTOSAI IX. Kongresszusának küldöttei, amely dokumentumot 1998-ban újra kiadták.
- [34] A fentebb kifejtettek alapján megállapítható, hogy Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik.
- [35] 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.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti panaszelemet vizsgálta meg.
- [37] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek jogában áll jogorvoslással élni az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata meghatározta a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelményeket.
- [38] Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogy hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszer. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}.
- [39] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében követelmény a más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítása {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Közigazgatási hatósági döntések vonatkozásában a fentiek szerint csak az érdemi határozatok vonatkozásában volt követelmény az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése értelmében a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása. Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése értelmében a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A jogorvoslathoz való jog szempontjából „valamilyen döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. [...] Így alkotmányjogi értelem-



ben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is.” {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}

- [40] További követelményként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslat ténylegességét, vagyis azt, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, amelynek értelmében egyrészt követelmény, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét ne gátolják jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljeskörűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. „Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog, mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben.” {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]} Végül pedig a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]; 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}. A hatósági döntések kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának további feltétele az, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntés meghozataláról {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [41] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az ÁSZ által folytatott ellenőrzések intézményi kereteit, szabályozását és gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság ennek során áttekintette az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott határozatait. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján a 1251/E/1995. AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) már állást foglalt azon kérdésben, hogy az ÁSZ hatóságnak tekinthető-e, illetve az ÁSZ által tett ellenőrzési megállapítások döntésnek minősülnek-e, amely során arra a következtetésre jutott, hogy: „Az ÁSZ. – bár nyilvánvalóan állami szerv – nem jár el hatóságként, nem hoz a vizsgált szerve – a vizsgálat tartama alatti kármegelőzés céljából anyagi és pénzeszközök zárolása és a pénzeszközök felhasználásának ideiglenes felfüggesztése kivételével – kötelező határozatot, vagy más elnevezésű, de határozatnak tekintendő döntést. Az ÁSztv. 25. § (1) bekezdésében foglalt »ellenőrzési megállapítás« fogalma ezért nem vonható az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott egyik – az érintettekre kötelezően kiható »bírói, államigazgatási vagy más hatósági – döntéstípus fogalmköré alá sem. Az ellenőrzési megállapítás nem tartalmaz mást, mint a vizsgált szerv gazdálkodásáról kialakított számvevőszéki véleményt. Ha pedig a véleményt kifejezésre juttató megállapítás nem hatósági aktus, nem is lehet, nem is lenne értelme ellene jogorvoslatot biztosítani. Természetesen az ellenőrzést végző személy megállapításai is lehetnek tévesek. Ezért engedi meg a törvény, hogy a vizsgált szerv vezetője az ellenőrzési megállapításokra észrevételeket tehesen. Az észrevételezés jogának biztosítása ugyan nem azonos a jogorvoslat jogintézményével, de az ÁSZ-nak a törvény előírása szerint az észrevételekre reagálnia kell.
- [42] A fentiekből következően az ÁSztv. nem hatósági döntési jogkört szabályoz, ezért az Alkotmány egyik rendelkezését sem sérti az »ellenőrzési megállapítások« és az azokra tehető »észrevételek« fogalmának törvényi használata. Mivelhogy a »megállapítások« nem tekinthetők hatósági döntéseknek, az »észrevételek« benyújthatásának joga pedig nem azonos a jogorvoslat lehetőségével, az ÁSztv. 25. § (1) bekezdése tehát nincs összefüggésben, ezért nem is ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. Az ÁSZ. nem államigazgatási szerv, ezért a határozatnak egyébként sem minősíthető megállapításait az Áe. [az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény] 72. §-a szerint sem lehet bírósági felülvizsgálati eljárás alá vonni. A Pp. [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény] 123. §-ára alapozott megállapítási kereset jogcímén sem bírálhatja el bíróság az ÁSZ. ellenőrzési megállapításait, mert a megállapítások nem hatósági döntések, hanem olyan számvevőszéki véleményt tartalmazó javaslatok, melyekben az Országgyűlés hivatott határozni.” (ABH 1996, 572.) Az Alkotmánybíróság a 766/B/2004. AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) rögzítette, hogy: „A számvevőszék a parlament gazdasági-pénzügyi ellenőrző szerve. Alapvető feladata hagyományosan az, hogy a törvényhozó hatalom megbízásából ellenőrizze a végrehajtó hatalom gazdálkodását. A hatalommegosztásnak ez a rendje a számvevőszéki rendszer olyan kialakítását kívánja meg, hogy az a Kormány parlament előtti felelősségét ne csökkentse, a Kormány felelőssége ne legyen áthárítható a számvevőszékre. [...] A számvevőszék alkotmányos jogállására tekintettel az Országgyűlés nagy döntési szabadsággal rendelkezik annak szabályozása

során, hogy milyen konkrét feladat- és hatáskörrel ruházza fel a számvevőszéket gazdasági-pénzügyi ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez.” (ABH 2006, 1631.)

- [43] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) kapcsán, a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok – {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]} – alapján az Abh1. és az Abh2. fent idézett megállapításait megerősíti.
- [44] Az Alkotmánybíróság elöljáróban rögzíti, hogy az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése lényegében változatlanul azon modellt tartja fenn, amelyet az Alkotmány 32/C. §-a is tartalmazott, amely szerint az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely más szervektől, így a kormánytól is elkülönítetten végzi tevékenységét. Az ÁSZ feladatát az Alaptörvény 43. cikke akként határozza meg, hogy törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontja és a Párttv. 10. §-a az ÁSZ hatáskörébe utalja a pártok gazdálkodásának törvényességi szempontú ellenőrzését.
- [45] Az Alaptörvény 43. cikke nem tartalmaz arra vonatkozó speciális előírást, hogy az ÁSZ ellenőrzéseit hivatali, hatósági vagy bírósági típusú intézményi modellben végezze, azonban az Alaptörvény egyéb rendelkezései, mint a 25. cikk, a XXIV. cikk, illetve a XXVIII. cikk meghatározzák a hatósági illetve a bírósági modell kereteit, ekként amennyiben az ÁSZ ellenőrzései ezen cikkeknek megfeleltethetők, akkor ez maga után vonná, hogy az ezen cikkekben foglalt követelményeknek is teljesülniük kell.
- [46] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a közpénzügyek ellenőrzésének rendszere alapvetően három pilléren nyugszik: (i) kormányzati ellenőrzés, (ii) az egyes szervek belső ellenőrzése és (iii) a külső ellenőrzés, amely utóbbi kategóriába sorolható az ÁSZ által folytatott ellenőrzés. Az ÁSZ olyan alkotmányos intézmény, amely az Országgyűlés kivételével minden más szervtől függetlenül végzi tevékenységét, függetlensége az Alaptörvény 43. cikkében és az ÁSZ tv.-ben rögzített személyi, pénzügyi, jogi és szervezeti garanciákban nyilvánul meg. Az ÁSZ tv. a régi ÁSZ tv.-hez hasonlóan hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként határozza meg az ÁSZ-t. Az ÁSZ szervezeti és személyi függetlenségét jelentős mértékben garantáló előírása az Alaptörvény 43. cikk (2) bekezdésének, hogy az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az ÁSZ-t megillető szervezeti és személyi függetlenséget az ÁSZ tv. 1. § (2) bekezdése akként deklarálja, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. E szervezeti és személyi függetlenséget erősíti az ÁSZ tv. 2. §-ában biztosított pénzügyi függetlenség, amelynek értelmében az ÁSZ a központi költségvetés rendjében önálló fejezetet alkot, valamint az ÁSZ által készített költségvetési javaslatot a Kormány változtatás nélkül köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, továbbá az Országgyűlésnek oly módon kell az ÁSZ költségvetését megállapítani, hogy az ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az ÁSZ pártatlan és befolyástól mentes működését mindazonáltal az elnökre, az alelnökökre és a számvevőkre vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályok is biztosítják, amelyeket az ÁSZ tv. tartalmaz.
- [47] Az ÁSZ tv. értelmében az ÁSZ ellenőrzései során, minthogy hatósági jogkör nélküli hivatalnak minősül, nem tekinthető hatóságnak és bíróságnak, az ellenőrzései eredményeként elfogadott jelentések nem kötelező érvényű hatósági döntések, illetve nem ítéletek, továbbá az ÁSZ közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik. Az ÁSZ az általa folytatott ellenőrzésekről az ÁSZ tv. 32. §-a alapján jelentést készít, amely a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmazza. Következésképpen az ÁSZ által készített jelentéseknek az ÁSZ tv. értelmében csak a feltárt tényállás és az ellenőrzési megállapítások képezik részét, az ellenőrzött szervezettel szembeni jogkövetkezmények alkalmazására, ekként szankciók alkalmazása az ÁSZ az ÁSZ tv. értelmében, és a pártok gazdálkodásának ellenőrzése tekintetében a Párttv. értelmében nem rendelkezik hatáskörrel. Az ÁSZ jelentései az ÁSZ tv. 32. § (3) bekezdése értelmében nyilvánosak.
- [48] Az ÁSZ tv. 29. §-a biztosítja az észrevételezési jogot az ellenőrzött szervezet vezetője vagy az általa megbízott személy, illetve azon személy számára, akinek személyes felelőssége megállapításra került a jelentésben. Az észrevételezési jog 15 napos határidővel írásban illeti meg az ellenőrzött szerv vezetőjét, illetve a felelősként megjelölt személyt, amelyre az ÁSZ 30 napon belül írásban válaszol, illetőleg a jelentésben köteles feltüntetni, illetve megindokolni a figyelembe nem vett észrevételeket. Az ÁSZ tv. 33. §-a alapján az ÁSZ köteles az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentést megküldeni az ellenőrzött szerv vezetőjének, aki a jelentés alapján köteles intézkedési tervet összeállítani, és a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az ÁSZ részére megküldeni. Amennyiben az ÁSZ az ellenőrzés során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, köteles azt

az illetékes hatósággal közölni, egyéb jogellenes cselekmény esetén az ÁSZ tv. 30. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az ÁSZ a felelősség tisztázását, érvényesítését kezdeményezze. Az ÁSZ tv. 31. §-a vagyongóvási intézkedések megtételére hatalmazza fel az ÁSZ-t, amelynek keretében az illetékes hatósághoz, szervezethez fordulhat.

- [49] Az Alaptörvény 25. cikkének a hetedik Alaptörvény-módosítás előtt hatályos (2) bekezdésének szövege a közigazgatási ügyekben hozott érdemi határozatok esetében írta elő a bírósági felülvizsgálat biztosításának szükségességét, az Alaptörvény hetedik módosítása folytán a 25. cikk (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A Kp. 4. §-a szabályozza a közigazgatási jogvita fogalmát.
- [50] A 2017. december 31-ig hatályos közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályiról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdése értelmében közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, hatósági ügy a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –, továbbá ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti. A 2018. január 1-jétől hatályos Ákr. 7. § (2) bekezdése értelmében hatósági ügynek az minősül, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. Az Ákr. 9. §-a alapján hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.
- [51] Az ÁSZ tv. az Ákr. 9. §-a szerinti értelemben nem jogosítja fel az ÁSZ-t hatósági hatáskör gyakorlására, ekként az ÁSZ nem tekinthető hatóságnak az Ákr., illetve a Ket. fogalomrendszerében. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben ugyanezen következtetésre jutott az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseinek értelmezésével. Az ÁSZ tv. fent idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy az ÁSZ által folytatott ellenőrzések nem minősülnek közigazgatási hatósági eljárásnak vagy bírósági eljárásnak. Az indítványozó által kifogásolt ÁSZ jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában azok döntés jellege az ÁSZ tv. valamint a 2017. december 31-ig hatályos Ket. 12. § (2) bekezdése és 71. § (1) bekezdése értelmében, valamint a 2018. január 1-jétől hatályos Ákr. 7. § (2) bekezdése, 9. §-a és 80. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.
- [52] Az ÁSZ által az ellenőrzések eredményeként elfogadott jelentések, fizetési felszólítások, tájékoztatások hatósági döntésnek, közigazgatási cselekménynek, közigazgatási tevékenységnek sem tekinthetők, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezhetik, ily módon esetükben nem volt alkalmazható a Kp. 39. § (1) bekezdése sem. Tekintettel arra, hogy az ÁSZ ellenőrzései minden esetben jelentés elfogadásával zárulnak, amely jelentés közvetlenül nem eredményezi az ellenőrzött szerv szankcionálását, mivel az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen a jelentéseiben szereplő ellenőrzési megállapításai vonatkozásában kizárólag arra jogosult, hogy bűncselekmény, vagy egyéb jogsértés gyanújára utaló megállapításait az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósággal közölje, ezért az ÁSZ jelentései nem tekinthetők hatósági jogkörben elfogadott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak.
- [53] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
- [54] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás nem minősül az indítványozó ügyében hozott hatósági jogkörben hozott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak, ekként ezen dokumentumokkal szemben az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján nem kellett a bírósági felülvizsgálat lehetőségét biztosítania a jogalkotónak. Mindazonáltal az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése alapján az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás esetében nem értelmezhető azok közigazgatási jogvita jellege, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével együtt értelmezve továbbra sem követelmény a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása ezen ÁSZ által kibocsátott dokumentumok vonatkozásában.

- [55] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a pártok gazdálkodásának ellenőrzése során elfogadott jelentés arra figyelemmel sem minősíthető hatósági döntésnek, hogy a Párttv. 10. § (4) bekezdése értelmében amennyiben az ÁSZ azt észleli, hogy a párt gazdálkodása során jogellenesen járt el és az ÁSZ felhívása ellenére sem állítja helyre a törvénysértő állapotot, az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen a törvény rendelkezése alapján kizárólag az ügyész irányában élhet kezdeményezéssel.
- [56] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában elutasítja.
- [57] 4. Az indítványozó az ügyében folytatott ÁSZ ellenőrzés vonatkozásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének megsértését azon okból kifogásolta, hogy az ÁSZ az adatszolgáltatásra nem biztosított az indítványozó számára megfelelő határidőt és az adatszolgáltatás elmulasztásának terhét és jogkövetkezményeit az indítványozóra hárította, továbbá az ÁSZ a jelentésében foglalt megállapításait érdemben nem indokolta, valamint az észszerű idő követelményét is megsértette. Az indítványozó a bírósági eljárással összefüggésben is kifogásolta az észszerű határidőn belüli eljárás megsértését.
- [58] Az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézése, valamint az indokolt hatósági döntések vonatkozásában biztosítanak alapjogot a hatósági eljárás alanyai számára.
- [59] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelveként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami parancsot. {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]} A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [31]–[34]}. Az Alkotmánybíróság az ügyfél részvételi jogait a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog részeként azonosította. „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél [...]. E jog kötelezettje 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. Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megkövetel. Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a nyilatkozattétel és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog.” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57]; 7/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}
- [60] Az ÁSZ a Párttv. 10. §-a és az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdése alapján a pártok gazdálkodását törvényességi szempontból ellenőrzi, amely ellenőrzési jogkört az Alaptörvény 43. cikke nem nevesíti, annak szabályozását külön törvényre utalja. A határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [28] és köv.) ismertetett nemzetközi tekintésre visszautalva megállapítható, hogy a tekintetben Magyarország Alaptörvénye nem különbözik az Európai Unió tagállamainak alkotmányaitól, hogy az Alaptörvény sem tartalmaz kifejezett rendelkezést a pártok gazdálkodásának számvevőszéki ellenőrzéséről. Mindazonáltal a magyar szabályozás európai viszonylatban is szigorú rendelkezéseket tartalmaz, hiszen 15 tagállamban csak formálisan ellenőrzik a pártok közpénz felhasználását. Az Európai Unió tagállamai közül csak Magyarország, Ciprus, Horvátország és Lengyelország esetében végzi számvevőszék a pártok gazdálkodásának ellenőrzését, Németországban ezen jogkör a parlament, Franciaországban a Kampányszámlák és Politikai Finanszírozás Nemzeti Bizottsága, míg Portugáliában az Alkotmánybíróság végzi, ugyanakkor Ausztria, Hollandia és Írország csak a külső könyvvizsgálói ellenőrzést követeli meg.
- [61] Az ÁSZ 1990 óta két évente ellenőrzi a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesülő pártok és alapítványaik gazdálkodását. Az Európa Tanács Korrupcióellenes Munkacsoportja (GRECO), melyhez Magyarország 1999-ben csatlakozott, 2010. június 7–11-i ülésén elfogadott Harmadik körös értékelésében többek között azon ajánlásokat tette Magyarország számára, hogy: a politikai pártok kötelesek legyenek közzétenni az adományozók személyét; állapítson meg pontos szabályokat a nem pénzbeli adományok értékelésére; írja elő, hogy a pártok főszabályként független könyvvizsgálatra kötelezettek legyenek; vizsgálja felül a politikai finanszírozási szabályok megsértésének szankcióit és biztosítsa, hogy a politikai pártok és választási kampányok finanszírozására vonatkozó szabályokhoz hatékony, arányos és visszatartó hatású szankciók kapcsolódjanak.

- [62] Az Alaptörvény, ellentétben a finn, a dán és a máltai alkotmánnyal, kifejezetten nem rögzíti, hogy a számvevőszéki ellenőrzés során az ellenőrzést végzőknek hozzáférési joga lenne az ellenőrzött szervezet irataihoz, ugyanakkor a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [28] és köv.) kifejtettekre visszautalva az Alkotmánybíróság a történeti alkotmány vívmányaként azonosította a számvevőszéki ellenőrzés során – beleértve a pártok gazdálkodásának ellenőrzését is – az ellenőrzött szervezetek közreműködési kötelezettségét a szükséges dokumentumok rendelkezésre bocsátásával összefüggésben. Alkotmányos jelentősége van ugyan is annak, hogy a számvevőszéki ellenőrzés során az ÁSZ valamennyi szükséges információ és dokumentum birtokában legyen annak érdekében, hogy jelentésében, amely a nyilvánosság számára is hozzáférhető, hiteles és pontos tények alapján tegyen megállapításokat, amelyek alapján az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok előtt eljárás indulhat a jogsértések kiküszöbölése érdekében.
- [63] Az ÁSZ tv. alapján az ellenőrzött szerv közreműködési kötelezettségének megsértése esetén a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 363. §-a alapján az ÁSZ elnöke feljelentést tehet vagy fegyelmi eljárást kezdeményezhet, valamint az ÁSZ kezdeményezésére felfüggeszthető az ellenőrzött szervezetet az államháztartás alrendszeréből megillető támogatás vagy juttatások folyósítása. Az ÁSZ tv. alapján az ÁSZ-t megillető szigorúbb jogosítványok azonban továbbra sem eredményeznek az ÁSZ számára közvetlen szankcionálási jogkört, hiszen az ÁSZ jogsértés gyanúja esetén a régi ÁSZ. tv.-hez képest ugyan szélesebb körben, azonban továbbra is csak kezdeményezni jogosult a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság eljárását.
- [64] Az Alkotmánybíróság visszautal a határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [36] és köv.) tett megállapításaira és okfejtésére, amelynek következtében az ÁSZ ellenőrzési eljárása során elfogadott jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás vonatkozásában nem állapítható meg azok hatósági döntés, közigazgatási cselekmény, közigazgatási tevékenység jellege, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezhetik. Tekintettel arra, hogy az ÁSZ nem minősül hatóságnak, az ellenőrzése eredményeit rögzítő jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás pedig nem minősül hatósági jogkörben hozott döntésnek, az ÁSZ eljárására nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése. Mindazonáltal az ÁSZ ellenőrzési eljárása vonatkozásában az ellenőrzött szervezet részére az ÁSZ tv. 29. §-a észrevételezési jogot biztosít, amelynek határidejét és formáját, illetve az észrevételek számvevőszéki kezelését is részletesen meghatározza az ÁSZ tv.
- [65] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az ÁSZ tv. megalkotása során a jogalkotó az INTOSAI által elfogadott Limai és Mexikói Nyilatkozatban foglalt ajánlásokat tartotta szem előtt. A Limai Nyilatkozat 10. § 3. pontja értelmében törvénynek vagy a számvevőszéknek kell meghatározni a határidőt, ameddig az ellenőrzéshez szükséges dokumentumokat a számvevőszéknek át kell adni, illetve a 11. § rögzíti, hogy az ellenőrzött szervezet részére a számvevőszék megállapításaival kapcsolatban biztosított észrevételezésre a határidőt törvény vagy a számvevőszék írhatja elő. A 11. § (2) bekezdése értelmében nem követelmény, hogy a számvevőszék megállapításait jogerős és végrehajtható ítéletek formájában tegye meg, ez esetben azonban fel kell hatalmazni a legfőbb ellenőrző intézményt, hogy azon szervhez fordulhasson, amely felelős a szükséges intézkedések meghozataláért. A 17. § az észrevételezési jog kapcsán előírja, hogy a számvevőszéknek mérlegelnie kell az ellenőrzött szerv megállapításokkal kapcsolatos véleményét. A Mexikói Nyilatkozat 7. elve kifejezetten azt tartalmazza, hogy a legfőbb ellenőrző intézmény ellenőrzési jelentéseit – a szabályozástól függően – az Országgyűlésnek, valamely bizottságának vagy az ellenőrző szervezet irányító testületének nyújtja be, hogy az tekintse át és kövesse nyomon a hiányosságok felszámolására tett javaslatok megvalósulását.
- [66] Az ÁSZ tv. az INTOSAI által elfogadott Limai és Mexikói Nyilatkozatokkal összhangban szabályozza az ÁSZ szervezeti kereteit, az ellenőrzéseket és az ellenőrzött szervek észrevételezési jogát. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az INTOSAI által kiadott, a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai (röviden ISSAI) alapján készítette el az ÁSZ 2016 decemberében „A Pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzéséhez” című módszertani útmutatót, amelynek alapulvételével végezte el az indítványozó által kifogásolt ellenőrzést is.
- [67] Az Alkotmánybíróság utal a Párttv. 10. § (2) bekezdésének azon szabályozására is, amely kizárja, hogy államigazgatási szerv végezze a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzését. Következésképpen az ÁSZ hatósági jogkör nélküli, az Országgyűlés kivételével más szervektől független hivatali státusza biztosítja, hogy a pártok gazdasági pénzügyi ellenőrzése az Alaptörvénynek, a magyar alkotmányos hagyományoknak és a nemzetközi szakmai szervezetek ajánlásainak megfelelő szervezeti keretek között és eljárásrendben történjen.
- [68] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatban érintette a jelen ügyben indítványi kérelemmel közvetlenül nem támadott Párttv. 4. §-ában szereplő szabályozást. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában a követőket rögzítette: „A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya

a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, ezért a pártok vagyonáról és gazdálkodásáról sarkalatos törvény, a Párttv. rendelkezik. A politikai élet tisztasága érdekében a Párttv. megállapítja a pártok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó szabályokat. A Párttv. 4. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a párt vagyonát alkotó forrásokat: a tagok által fizetett díjak, a központi költségvetésből juttatott támogatás, az állam által ingyenesen átadott ingatlanok, a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatéka, a párt gazdasági-vállalkozási tevékenysége, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége.

A Párttv. 4. § (2) bekezdése kifejezetten megtiltja, hogy a párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást adjon, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást fogadjon el.

A Párttv. 4. § (4) bekezdése szankcionálja a tiltott támogatások elfogadását, egyrészt az ilyen vagyoni hozzájárulás értékét köteles – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésbe befizetni, másrészt ezzel az összeggel csökkenteni kell a központi költségvetésből juttatott támogatást.” (Indokolás [68]–[70])

- [69] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem kifogásolta a Párttv. rendelkezéseit, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy időszerűnek tartaná, hogy az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokra is tekintettel a jogalkotó átfogó revízióknak vesse alá a Párttv.-t. A jelen ügyben az indítványozó alkotmányossági kérelme mindazonáltal kifejezetten az ÁSZ jelentés, fizetési felhívás és tájékoztatás „közvetlen” bíróság előtti megtámadhatóságára vonatkozott, ugyanakkor az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben – az indítványozó ilyen tartalmú kérelme hiányában is – szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás „közvetlen”, önálló közigazgatási perben történő vitathatóságának hiánya nem jelenti azt, hogy az ÁSZ által kibocsátott ezen fizetési felhívás ne lenne utóbb, „közvetetten” bíróság előtt vitatható.
- [70] Ennek oka, hogy az ÁSZ ezen fizetési felhívása nem minősül az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 29. § (1) bekezdés *h*) pontja értelmében végrehajtható okiratnak, hiszen az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 75. §-a valamint a jelen ügyben releváns nemzetgazdasági miniszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 49/2017. (XII. 29.) NGM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) – amely időközben hatályon kívül helyezésre került, azonban azonos tartalommal jelenleg a 16/2018. (XII. 19.) PM rendeletben szabályozott – 3. §-a értelmében a Magyar Államkincstár intézkedési kötelezettségét írja elő a központi költségvetésből juttatott támogatás jogszabálysértés esetén történő csökkentése, valamint ugyanezen jogszabálysértés miatt ennek megfelelő mértékű összeg központi költségvetésbe történő befizetése esetén. A Magyar Államkincstár közigazgatási hatósági ügyekre vonatkozó eljárásrendjére az Ákr.-en kívül a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: MÁK r.) és a jelenleg hatályos a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás is irányadó.
- [71] A Magyar Államkincstár a központi költségvetésből származó támogatások visszafizetésével összefüggésben az Ákr. alapján határozatot hoz a Rendelet 3. § *a*) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatás folyósításáról, valamint a Rendelet 3. § *b*) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszegése esetén. Az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adóhatóságot. Következésképpen az ÁSZ fizetési felhívását követően az Áht. 75. §-a és a Rendelet 3. §-a értelmében a Magyar Államkincstár köteles döntést hozni a Párttv. 4. § (2) és (4) bekezdése szerinti esetben a pártnak a központi költségvetésből járó támogatás csökkentéséről, illetve, amennyiben a párt határidőben nem fizet, úgy a Magyar Államkincstár az adóhatóságot megkeresi. A Magyar Államkincstár döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy közigazgatási perben a Kp. 6. §-a és a 78. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 263. §-a és a 264. §-a, amelyek értelmében közigazgatási perben a szabad bizonyítás érvényesül és a közigazgatási bíróságot más hatóság döntése nem köti, e tekintetben csak a büntető bíróság büncselekményt megállapító ítélete, illetve másikk közigazgatási ügyben eljáró bíróság közigazgatási tevékenység jogszerűségének kérdésében hozott jogerős döntése rendelkezik jogi kötőerővel. Ezzel összefüggésben utal arra az Alkotmánybíróság, hogy egyetlen jogszabályi rendelkezés sem tartalmazza, hogy az ÁSZ megállapításai közigazgatási perben önmagában megdönthetetlen kötőerővel rendelkezzenek a tényállás megállapítása során a bíróságok számára. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság hang-

súlyozza, hogy „[t]örténeti alkotmányunk vívmányaira és a hivatkozott döntésre alapozva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” {14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [20]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]–[88]}

- [72] Következésképpen a fentebb hivatkozott jogszabályok – így különösen a jelen ügyben érdemben vizsgált ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése, valamint a jelen ügyben erre vonatkozó alkotmányossági kérelem hiányában, érdemben nem vizsgált Párttv. 4. §-a és 10. § (2) bekezdése – nem értelmezhetők akként, hogy az ÁSZ megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények – amilyen például a Magyar Államkincstár pártnak járó támogatás csökkentése illetve visszafizetésének előírása tárgyában hozott határozata – jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében nem vizsgálhatná felül. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a bíróságnak ezen érdemi felülvizsgálata során a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének jogalapja körében az összecszerűsége is kiterjedő felülvizsgálatot kell végeznie.
- [73] Az Alkotmánybíróság a fentieket az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, alkotmányos követelményként is megállapította. Mivel az indítványozó nem a végrehajtási eljárást folytató Magyar Államkincstár ellen, hanem az Állami Számvevőszék ellen indított közigazgatási jogvitát, az alkotmányos követelmény pedig az Állami Számvevőszék elleni perben nem alkalmazható, az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 101.K.31.401/2018/2. számú és a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzéseit alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [74] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Magyar Államkincstár döntésének jogerőssé válását követően a Rendelet 3. § b) pontja alapján kezdeményezett adóhatósági behajtási eljárásban, amely során a Magyar Államkincstár – nem pedig az ÁSZ – minősül behajtást kérőnek, további jogorvoslat áll a párt rendelkezésére, hiszen az Avt. 24. §-a értelmében végrehajtási kifogással élhet. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a jelen ügyben hozott határozata nem képezi akadályát annak, hogy a jelen ügyben érdemben nem vizsgált Párttv. rendelkezéseinek alkalmazását érintő, illetve a Magyar Államkincstár vagy az adóhatóság konkrét ügyekben hozott határozatainak bírósági felülvizsgálata során született bírósági határozatokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve a 27. §-a alapján kezdeményezett alkotmányjogi panasz eljárásokban megvizsgálja.
- [75] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában is elutasítja.

## V.

- [76] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] Egyetértek a határozattal, azonban az annak 1. pontjában foglalt alkotmányos követelménnyel összefüggésben az indokolást az alábbiakkal tartom szükségesnek kiegészíteni.
- [78] Az alkotmányos követelmény a testület szándéka és megfogalmazása szerint a jövőbeni jogalkalmazás számára kíván az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezési segítséget biztosítani azon álláspontja megerősítése céljából, hogy a pártok gazdálkodása jogszerűségének vizsgálata a hatályos jogszabályok alapján is bírósági eljárás tárgya lehet.
- [79] Számomra azonban ahhoz, hogy ez a követelmény egyértelműen jogalkalmazási követelményként érvényesülhessen a bíróságok előtti jogvitákban, elengedhetetlennek tűnik a jogalkotó mielőbbi közreműködése. Ez az álláspontom összhangban van a határozatnak azzal a megjegyzésével, amely a Párttv. felülvizsgálatát időszerűnek tekinti {a határozat indokolásának IV/4. pontja (Indokolás [57] és köv.)}. Célszerű lenne ennek során vitathatatlaná tenni, hogy a hatályos jog kiterjed azokra a közigazgatási cselekményekre is, amelyeket a határozat 1. pontja „végrehajtási jellegű” cselekményeknek tekint.
- [80] Természetesen az Országgyűlésre tartozik az, hogy az ehhez szükséges jogalkotási intézkedést a Párttv. keretében vagy más törvényi aktus útján valósítja meg.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [81] Egyetértek a határozat rendelkező részével és az indokolás túlnyomó részével is, ugyanakkor az alábbiakban kifejtettek alapján az Abtv. 66. §. (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [82] A határozat indokolása – bár maga is megjegyzi, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem kifogásolta a Párttv. rendelkezéseit – rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság „időszerűnek tartaná, hogy az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokra is tekintettel a jogalkotó átfogó revízióknak vesse alá a Párttv.-t.”
- [83] A határozat indokolásának ezzel a részével egyetérteni nem tudok, ugyanis egyfelől az Alkotmánybíróság egy jogszabályt csak abban az esetben vizsgálhat, ha erre vonatkozóan az indítványozó határozott kérelmet terjesztett elő, vagy – meghatározott feltételek fennállása esetén – az Alkotmánybíróság hivatalból vonja vizsgálat alá a szóban forgó rendelkezést. A konkrét ügyben a Párttv. tekintetében határozott kérelem nem volt, és az Alkotmánybíróság hivatalból sem élt az alkotmányos felülvizsgálati jogosultságával.
- [84] Másfelől az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag a jogszabályok Alaptörvénybe ütközéséről vagy az azzal való összhangjáról szóló döntés tartozik, más szempontú – így például célszerűségi – állásfoglalás nem, hiszen az Alkotmánybíróság nem az Országgyűlés tanácsadó testülete.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró



## Dr. Czine Ágnes különvéleménye

- [85] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert az alábbiakban kifejtett indokok miatt, álláspontom szerint, az Alkotmánybíróságnak jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását kellett volna megállapítania.
- [86] 1. Véleményem szerint a jelen ügyben felmerült alkotmányossági probléma vizsgálata során elsősorban az Állami Számvevőszék jogállását szükséges megvizsgálni. Erre tekintettel fontosnak tartom kiemelni az alábbiakat.
- [87] 1.1. Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése értelmében az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az ÁSZ nem része a végrehajtó hatalomnak, kizárólag az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.
- [88] A hatályos ÁSZ tv. megalkotása során a jogalkotó hangsúlyozta, hogy az ÁSZ „a közpénzügyekre legszélesebb rátekintéssel rendelkező szervezet, tevékenysége egyaránt szolgálja a központi és az önkormányzati szintet, így hozzájárul a közpénzekkel való gazdálkodás jó minőségéhez és a jól működő állam fenntarthatóságához.” Az ÁSZ küldetése ezáltal, hogy „szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és ezzel járuljon hozzá a »jó kormányzáshoz« (*good governance*)”.
- [89] A jogalkotó – utalva az ÁSZ szabályozásának hazai közjogi hagyományaira – kiemelte, hogy a törvény a bírósági, hatósági és hivatali típusú számvevőszéki modellek közül az utóbbi mellett foglal állást. Az ÁSZ tehát „nem bíróság és nem is hatóság, az ellenőrzöttekkel szemben nincsenek közvetlen szankcionálási jogosítványai. Megállapításai és javaslati mindhárom klasszikus hatalmi ág tevékenységén keresztül hasznosulnak.”
- [90] Fontosnak tartom ezért hangsúlyozni, hogy az ÁSZ-nak a törvény által garantált széleskörű ellenőrzési jogosítványain kívül nincsenek hatósági eszközei, és ebből következően nem hozhat kötelező erejű határozatot. Az ÁSZ tevékenységének nem a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása a célja, hanem „a megelőzés és a jó gyakorlat átadása” (lásd az ÁSZ tv. normaszöveg-javaslatának indokolását).
- [91] 1.2. Az ÁSZ – mint pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerv – tevékenysége minden olyan szerve, szervezetre kiterjed, amelynek gazdálkodása részben vagy egészben költségvetési forrásokon alapul. Ebből következően – a Párttv. 10. § (1) bekezdése alapján – törvényességi szempontból ellenőrzi a pártok gazdálkodását is.
- [92] A Párttv. 10. §-a egyértelmű jogalkotói szándékot tükröz: a pártok gazdálkodását a politikai élet tisztasága érdekében rendszeresen indokolt ellenőrizni. Ugyanakkor, mivel a pártok különleges helyet foglalnak el a demokratikus államszervezet működésében, erre a végrehajtó hatalomtól független ÁSZ jogosult. A jogalkotó egyértelművé tette a Párttv. megalkotása során: az ÁSZ „nem hatóság, ezért nem kötelezheti a pártokat” (lásd a Párttv. normaszöveg-javaslatának indokolását). A Párttv.-nek ezek a szabályozási szempontjai az Alaptörvény hatályba lépését követően sem változtak, mint ahogy az ÁSZ jogállása sem.
- [93] A fentiekből következően az ÁSZ a Párttv. eredeti szabályozási koncepciójában nem, és a hatályos rendelkezések alapján sem kötelezheti a pártokat. Ha az ÁSZ azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az ÁSZ elnöke az ügyész megfelelő eljárását indítványozza [Párttv. 10. § (4) bekezdés].
- [94] 2. A jelen ügyben az indítványozó a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzését, és ezzel összefüggésben a bíróság által alkalmazott jogszabályokat támadta. Ebben a döntésében a másodfokú bíróság – helybenhagyva az elsőfokú bíróság döntését – megállapította, hogy a jogalkotó az ÁSZ által készített jelentést az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésében kifejezetten kizárta a közigazgatási jogviták köréből. A bíróság álláspontja szerint ez a rendelkezés nem áll ellentétben a Párttv. 10. § (1)–(2) bekezdésével. Ebből következően az ÁSZ által készített jelentés nem minősül a Kp. 4. §-a értelmében olyan közigazgatási tevékenységnek, amely a közigazgatási jogvita tárgya lehet.
- [95] A fentiekből következően az ügyben eljáró bíróságok döntésüket az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése, a Párttv. 10. §-a és a Kp. 4. §-ára tekintettel hozták meg. Következésképpen a vizsgált alkotmányossági probléma is ezen eljárással összefüggésben, és a bíróságok által alkalmazott jogszabályokra tekintettel merülhet fel. Álláspontom szerint ezért nem egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelmény milyen módon illeszkedik az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelem keretei közé. Az alkotmányos követelményt ezért már abból az indokból sem tudtam támogatni, hogy nem teszi egyértelművé a jogalkalmazás

számára a jogértelmezés alkotmányos kereteit, vagyis azt, hogy a jogértelmezés mely jogszabály milyen rendelkezéséhez fűződik, és azt pontosan melyik bírósági eljárásban kell alkalmazni.

- [96] 3. Álláspontom szerint az adott ügyben az Alkotmánybíróságnak a következő szempontokat kellett volna mérlegelnie.
- [97] Az ÁSZ. tv. 1. § (6) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz: „Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.” Ez a szabály pedig szükségképpen következik az ÁSZ alkotmányos jogállásából, amint erre a jogalkotó is rámutatott (lásd az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdéséhez fűzött indokolást).
- [98] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság által a jelen határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény szükségképpen érinti az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdését, és egyúttal megtöri a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó szabályozás jelenlegi rendszerét. Az alkotmányos követelmény tartalmából ugyanis az következik, hogy az ÁSZ jelentései, és az abban foglalt megállapítások és következtetések bírósági eljárásban mégis vitathatóvá válnak.
- [99] Véleményem szerint ilyen, a pártok gazdálkodására vonatkozó – egyúttal az ÁSZ jogállását is érintő – szabályozás lényeges elemét érintő „új” szabály megalkotására az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény nem alkalmas. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna állapítania, hogy jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, és a jogalkotót kellett volna felhívnia, hogy a szabályozás rendszerét újragondolva tegye lehetővé az ÁSZ jelentéseinek az érintettek általi – akár közvetett, akár közvetlen – vitathatóságát.
- [100] 4. Végül, úgy gondolom, hogy az ügyben felmerült alkotmányossági probléma nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, hanem a XXVIII. cikk (1) bekezdése, vagyis a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében merült fel.
- [101] Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában megállapította, hogy a konkrét esetben az Áht. 75. §-a és a 49/2017. (XII. 29.) NGM rendelet alapján a Magyar Államkincstárnak intézkedési kötelezettsége van, és e döntés kétség kívül jogorvoslattal támadható. Következésképpen, úgy gondolom, hogy az ügyben nem az a kérdés, hogy van-e helye jogorvoslatnak, hanem az, hogy a bíróság érdemben mit vizsgálhat.
- [102] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [103] A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 80–81.]. Az Alkotmánybíróság ezt a követelményt első ízben a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában, a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével összefüggésben úgy fogalmazta meg, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.
- [104] A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi »elbírálásáról« nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.]

- [105] 5. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, és alkotmányos követelmény megfogalmazása helyett a jogalkotót kellett volna felhívnia a szabályozás kiegészítésére.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye*

- [106] Előjáróban hangsúlyozni kívánom azt, hogy a testület kiindulópontja egységes volt az indítvány által felvetett központi kérdések elbírálásakor: 1) az Alaptörvény a plurális demokrácia alapintézményeiként tekint a politikai pártokra; 2) a politikai pártok gazdálkodásának törvényességével kapcsolatos jogi felelősség tisztázása (a felelősség jogalapja és összezszerúsége) során érvényesülnie kell a *fair*, méltányos, kiegyensúlyozott eljáráshoz való jog és a hatékony jogorvoslathoz való jog követelményeinek.
- [107] Mindazonáltal a megoldás tekintetében nem tudtam követni a határozat rendelkező részének 1. pontjában foglaltakat. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján eljárva, a szoros tartalmi összefüggés okán lefolytatott vizsgálat eredményeképpen – meg kellett volna semmisítenie a Párttv. 4. § (4) bekezdés utolsó két mondatát. Az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésével és a sérelmezett bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszok elutasításával egyetértek. Álláspontomat az alábbi érvekkel látom alátámaszthatónak.
- [108] 1. A rendelkező rész 1. pontjában megfogalmazott alkotmányos követelmény célja a fentiek szerinti jogállami alapokkal egybevág, ugyanakkor kétséges alkalmassága e cél betöltésére és aggályos alkotmányossága is.
- [109] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontja a fizetési felhívás technikai végrehajtására nézve fogalmaz meg alkotmányos követelményt. Az alkotmányos követelmény a kötelezettség megállapítását az ÁSZ-ről – anélkül, hogy ezt kifejezetten kimondaná – a Magyar Államkincstárra transzformálja és – feltételezésem szerint – az Rendeleten alapuló eljárásával szemben kívánja érvényesíttetni az indítványban sérelmezett alapjogokat. Véleményem szerint az Alaptörvény nem teszi lehetővé, hogy a miniszter irányítása alá tartozó Magyar Államkincstár mint államigazgatási szerv, ellenőrizze, illetve kötelezze a vagyoni hozzájárulások elfogadása körében. A kötelezés jogalapját és összezszerúságát csak olyan államigazgatási szervvel szemben lehet hatékonyan vitatni közigazgatási vagy bírósági eljárásban, amely hatáskörrel rendelkezik azokról dönteni. Ezt a feltételt nem teljesíti a Magyar Államkincstárra vonatkozó szabályozás (Áht., MÁK r., Rendelet). Ha pedig teljesítené, úgy álláspontom szerint az Alaptörvény sérelme [B] cikk (1) bekezdés, VIII. cikk (3) bekezdés, Párttv. sarkalatos 10. § (2) bekezdés] lenne megállapítható.
- [110] Másrészt viszont a rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény mint a jogszabály (jogszabályi rendelkezés) Alaptörvénynek megfelelő értelmezési előírása jelenleg nem kapcsolódik egyetlen hatályos jogszabályi rendelkezéshez sem [vö.: Abtv. 46. § (3) bekezdés]. Így annak alkalmazási köre kétséges. Az alkotmányos követelményt nincs mihez fűzni, hiszen véleményem szerint jelenleg nincs releváns hatásköri szabály, ahogyan arra az előbbieken kitértem.
- [111] Az indítványozó alapjogainak érvényesülését jogállami módon az szolgálja, ha a gazdálkodásával kapcsolatos esetleges kötelezés tárgyában – garanciákkal biztosított eljárási keretek között – független, pártatlan bíróság dönt. Ehhez az eredményhez akkor lehetett volna eljutni, ha a döntés során az alapjogi megközelítés mellett államszervezeti (hatalommegosztási) szempontokat is figyelembe vett volna a testület az ügyben.
- [112] 2. Egyetértek a többségi indokolás azon érvelésével, amely szerint Magyarországon a történeti alkotmány vívmányaként értékelendő az, hogy „a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik” {a határozat indokolásának IV/2. pontja (Indokolás [28] és köv.)}. Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése éppen ezt a hivatali típusú, jogállású szervet intézményesíti.

- [113] 2.1. A „hivatali típusú” számvevőszékek – szakirodalmi megállapítások szerint – a westminsteri modellbe illeszkednek. A modell jellemzője az, hogy a külső pénzügyi kontrollt az alkotmányos szerv nem közigazgatási cselekményként végzi. Eszköze a nyilvánosságra hozatal és a különböző eljárások kezdeményezése. Hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény az ÁSZ-t nem egy szervtípusként, hanem szervként hozza létre, ugyanúgy, ahogy például a Magyar Nemzeti Bankot (Alaptörvény 41. cikk). Ebből az következik, hogy maga az Alaptörvény jelöli ki az ÁSZ jogállását a hatalom megosztásának elvére épülő államszervezetben [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés], méghozzá azzal a vívmányként értékelt tartalommal, hogy a magyar számvevőszék hivatalként a törvényhozó hatalmi ág szerve. Ez a tartalom pedig esetében kizárja a végrehajtó hatalom eszközrendszerének alkalmazását.
- [114] A számvevőszék intézményesítésének egy másik nemzetközileg ismert modellje a napóleoni (francia), amelyben a számvevőszék – a rászabott szervezeti és eljárási rendben – kvázi bíróságként működik. Jelenleg az Alaptörvény egyetlen szabálya sem ad felhatalmazást a törvényhozásnak arra, hogy a napóleoni modellbe illeszkedő megoldásokkal vegyítse a hivatalként (nem bíróságként vagy hatóságként) tételezett számvevőszéki jogállást.
- [115] 2.2. Az alkotmánybírói eljárás alapját képező ügyben az ÁSZ a Párttv. 4. § (4) bekezdése szerint járt el. Ez a szabály úgy rendelkezik, hogy az a párt, amely tiltott vagyoni hozzájárulást fogadott el, „köteles annak értékét – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt központi költségvetésből juttatott támogatását az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell.” A címzett kötelezettsége tehát kettős. Egyrészt a tiltott hozzájárulással megegyező összeget be kell fizetnie a központi költségvetésbe. Ha ezt elmulasztja, a tartozás – jelenleg további vizsgálódás nélkül – a NAV által adók módjára hajtható be. Másrészt a tiltott hozzájárulásnak megfelelő összeget – jelenleg a Magyar Államkincstár további vizsgálódás nélkül – vonja le a pártnak járó költségvetési támogatásból. Rögzíteni szükséges, hogy ezeket a hátrányos jogkövetkezményeket a Párttv. 4. § (4) bekezdés utolsó két mondata tartalmazza.
- [116] A Párttv. hivatkozott rendelkezései értelmében az ÁSZ jogkövetkezményeket kiváltó fizetési felhívása jogalakító jellegű, ami a hatósági határozatokat jellemzi. A befizetési kötelezettségen felüli visszatartás Párttv. általi előírása pedig kvázi közigazgatási szankció, amellyel szemben jelenleg nem érvényesülnek a 17/2019. (V. 30.) AB határozat (Indokolás [65]–[66] és [88]–[90]) szerinti követelmények.
- [117] 2.3. Az eddigiekből következőleg – figyelemmel az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdésére, valamint a C) cikk (1) bekezdésére is – az ÁSZ Párttv.-en alapuló, hatósági határozatokra jellemző joghatás kiváltására alkalmas kötelező felhívása további alkotmányozói beavatkozás nélkül alaptörvény-ellenes. Megjegyzendő, hogy a Magyar Nemzeti Bank esetében is az Alaptörvény módosításával vált lehetővé a pénzügyi közvetítőrendszer szervei feletti felügyeleti hatáskör és a monetáris politika alakításának együttes gyakorlása [lásd az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény ötödik módosítása (2013. szeptember 26.) 5. cikk (1) bekezdésével megállapított szövegét].
- [118] Az ÁSZ Alaptörvényben rögzített westminsteri jogállását tehát az Alaptörvény sérelme nélkül nem lehet típusidegen jellemzőkkel kiegészíteni. Vagyis akkor lehet a pártok gazdálkodásának az ellenőrzésére irányuló hatósági hatáskört az ÁSZ-ra ruházni sarkalatos törvényben, ha azt az Alaptörvény teszi lehetővé. Ilyen jellegű alkotmányozói beavatkozás nélkül, pusztán a Párttv. 4. § (4) bekezdése utolsó két mondata nem ruházhat fizetési kötelezettség és szankció-alkalmazási jogkört az ÁSZ-ra. Ezért véleményem szerint a Párttv. utolsó két mondatát meg kellett volna semmisítenie az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és az indítványozó politikai párt védelmében.
- [119] 3. A többségi indokolás idézte a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatot, amelyben írtak szerint „[a] pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában” [3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás, [68]; a határozat indokolásának IV/4. pontja (Indokolás [57] és köv.)].
- [120] 3.1. A pártoknak tehát a demokratikus jogállamokban – így Magyarországon is – kitüntetett szerepük van. Ahhoz, hogy be tudják tölteni alkotmányos funkciójukat, e körben szabadságot kell számukra biztosítani a végrehajtó hatalom kontrollja alól. Az Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdésében és a VIII. cikk (3) bekezdésében éppen ezt garantálja.

- [121] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és VIII. cikk (3) bekezdése együttesen tehát azt is magában foglalja, hogy a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére (feladat) és a pártok kötelezésére (hatáskör) nem terjedhet ki a végrehajtó hatalom szerveinek feladat- és hatásköre azokon a területeken, amelyeken a pártok alkotmányos funkciójukat teljesítik, azaz a népakaratot becsatornázzák a közhatalomba. A pártok vagyona és forrásgyűjtő tevékenysége (különösen a hozzájárulások elfogadása) feltétlenül ezek közé tartozik, mert a szükséges anyagi erőforrások nélkül a funkció megvalósítása erősen kétséges. A Párttv. 10. § (2) bekezdésében lefektetett tilalom – legalább is az előbbi részében – tehát több mint egy sarkalatos törvényi szabály, annak tartalma közvetlenül az Alaptörvényből fakad. Megjegyzem, a tűzvédelmi szabályok betartása vagy az adókötelezettségek teljesítése nem tartozik a pártok alkotmányos funkcióinak kiteljesítése körébe, ezért ilyen esetekben nincs akadálya az államigazgatási szervek hatáskör-gyakorlásának a pártok tevékenysége felett.
- [122] 3.2. A fentiek alapján a többségi indokolásban rögzített tényállás kereteihez igazodva azt szükséges rögzíteni a jelen ügyben, hogy a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szerv a pártnak nyújtott vagyoni hozzájárulások ellenőrzésére nem kaphat jogosítványt.
- [123] Az ÁSZ azért ruházható fel azzal a feladattal, hogy ellenőrizze a pártok gazdálkodásának törvényességét, mert független a végrehajtó hatalomtól [a felhatalmazó szabályokat lásd ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pont; Párttv. 10. § (1) bekezdés] és az államháztartással pénzügyi kapcsolatban álló szervek ellenőrzésének a feladata a westminsteri státusba teljes mértékben beleillik. Alkotmányos jogállásával összhangban csupán azt teheti meg, ami az Párttv. 10. § (4) bekezdésében áll. „Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az Állami Számvevőszék elnöke az ügyész Ectv. [az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény] 11. § (3) bekezdésének megfelelő eljárását indítványozza.” Ez a rendelkezés az ügyész közreműködésén (keresetindításán) keresztül a bírósághoz csatornázza be a pártok gazdálkodása jogszerűsége körében kialakult jogvitát, függetlenül a Párttv. 4. § (4) bekezdésétől. A bíróság a kereset alaposágát megvizsgálja, amihez szükségképpen hozzátartozik, hogy döntsön a pártot terhelő fizetési kötelezettség jogalapjának és öszszezszerűségének a kérdésében is.
- [124] Az Ectv. 11. § (3) bekezdését hatályon kívül helyezte a törvényalkotó, mire az ÁSZ befejezte az indítványozó ellenőrzését. Az ügyész számára azonban meghagyta az ágazati törvényben (Párttv.) a fellépés lehetőségét.
- [125] A bírósági eljárás minőségét védi az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése; a döntéssel szemben érvényesül a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]; a bíróság független és pártatlan, nem a végrehajtó hatalom része; végül az igazságszolgáltatási tevékenység keretében a bíróságok döntenek „törvényben meghatározott egyéb ügyben” [vö.: Alaptörvény 25. cikk (1)–(3) bekezdés], azaz a hatásköri felhatalmazás alkotmányos alapja sem vonható kétségbe.
- [126] 4. Összességében tehát az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás mögé nem elegendő odailleszteni a tisztességes hatósági eljárás szabályrendjét, arra – a Magyar Nemzeti Bank esetében követett eljáráshoz hasonlóan – csak a vonatkozó alaptörvénybeli rendelkezések módosítása után kerülhet sor. Megjegyzem azt is, hogy a rendelkező rész 1. pontjába foglalt alkotmányos követelmény nehéz értelmezési helyzetbe hozza majd a közigazgatási bírót, amikor esetlegesen a Magyar Államkincstár „végrehajtási jellegű” közigazgatási cselekményeit méri össze az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének kritériumaival, de nem jelent megnyugtatóan megoldást a pártok törvényes gazdálkodásának – alkotmányos – kontrollálhatósága tekintetében sem. Az indítványozó által sérelmezett helyzet megoldását az ügyész perindítási jogkörének gyakorlásában és a bírói igazságszolgáltatás garanciákkal körülbástyázott eljárásában, valamint pártatlan ítélezésében látom.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [127] Nem támogatom a többségi határozat elutasító rendelkező részét, csak az indítványnak helyt adó megsemmisítést tudtam volna támogatni. Hibásnak találom, hogy a határozat – elfogadva egy 25 évvel ezelőtt hozott, korai határozati érvet (1251/E/1995 AB határozat) – az Állami Számvevőszéket teljes tevékenységét illetően kirekeszti a hatóságok köréből. Ez valóban így van a Számvevőszéknek az Országgyűlés és bizottságai felé végzett tanácsadó szerepében, ám a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek ellenőrzése körében félrevezető. Ugyanis, ha az Államkincstár a Számvevőszék megállapítására hivatkozva szabja ki a bírságot, és az ezt vitató bírósági eljárásban erre hivatkozik, akkor az indítvánnyal támadott ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alapján a bíróság köteles elutasítani a bírság kiszabásának megtámadását, mert az ÁSZ megállapítása eszerint bíróság és hatóság előtt nem támadható. A helyes álláspont megítélésem szerint, ha elismerjük az ÁSZ hatóság jellegét a közpénzzel gazdálkodók ellenőrzése körében, míg a tevékenysége többi részében ez a hatósági jelleg nem állapítható meg. Ebből következik, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése beleütközik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe, és így alaptörvény-ellenesség miatt meg kell semmisítenünk. Ez a törvényi rendelkezés az egész demokratikus többpártrendszer alapjait rengeti meg, így ezt nem tekintheti az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállamot lefektető Alaptörvénnyel összhangban állónak.
- [128] További kifogásom a határozat indokolásával szemben, hogy a határozat indokolásának IV/2. pontjába (Indokolás [28] és köv.) felvett jogtörténeti fejtegetéseket minden relevancia nélkül szerepelteti, és ez ismét felveti a testületben már régen hangot kapott félelmeket a történeti alkotmány vívmányainak felhígított felhasználásáról, mely csak ronthatja ennek tekintélyét a szellemi közéletben.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye*

- [129] Egyetértek a tervezet azon kiindulópontjával, mely szerint az Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélkül működő szerv, jogállása, államszervezetben betöltött szerepe nem indokolja azt, hogy megállapításaival szemben jogorvoslattal lehessen élni. Abból, hogy az Alaptörvény C) cikke rögzíti a hatalommegosztás elvét, önmagában még nem következik, hogy valamelyik hatalmi ághoz tartozó funkciót csak egyetlen szerv gyakorolhatná, sőt még az sem, hogy valamely szervezet csak egyféle (törvényhozó, végrehajtó vagy bíraskodó) hatalmi ághoz tartozó feladatokat láthatna el. Az viszont következik a hatalommegosztás elvéből, hogy a végrehajtó hatalmi jogosítványok gyakorlása esetén (így fizetési felszólítás kibocsátása esetén) a szabályozás biztosítsa a hatósági eljárásokkal és döntésekkel szemben támasztott garanciákat. Ez a jelen ügyre vetítve azt jelenti, hogy ha a Számvevőszék hatósági jellegű, hatású döntést hoz, akkor a tényállás tisztázására, a döntés indokolására és a jogorvoslat érvényesíthetőségére ugyanazokat a garanciákat kell alkalmazni, mint a közigazgatási döntésekkel szemben. Vagy az ilyen döntés lehetősége, vagy az érdemi jogorvoslat hiánya alkotmányellenes.
- [130] Azt a kérdést, hogy az Állami Számvevőszék megállapítást tesz, vagy hatósági jogkört gyakorol, nem elnevezése alapján, hanem tartalmi vizsgálat alapján lehet eldönteni. Jelen esetben a Számvevőszék megállapításaihoz a Párttörvény közvetlen joghatást kapcsol, azaz a kibocsátott aktus hatását tekintve hatósági határozat.
- [131] A fentiekből az következik, hogy vagy a Párttörvény – indítvánnyal egyébként nem támadott – 4. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény C) cikkét, vagy – ha a Számvevőszék felruházható hatósági jellegű jogkörökkel – az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkeinek érvényesülését biztosítandó az Ásztv. azon rendelkezése alkotmányellenes, amely kizárja a jogorvoslathoz való jogot.
- [132] A határozat a felvázolt lehetőségekhez képest egy harmadik utat választ, tágító értelmezéssel a párt állami támogatását visszatartó államkincstári döntés ellen nyit jogorvoslati lehetőséget. Az alkotmányos követelmény megállapításával az Alkotmánybíróság a lehetséges értelmezési tartományok közül jelöli ki azt, ami az Alaptörvénynek megfelel, azonban új normatív tartalmat nem állapíthat meg. Adott ügyben a rendelkező részben

megfogalmazott norma álláspontom szerint a jogalkotó részéről akár megoldást nyújthatna hiányzó jogorvoslati jog pótlására, alkotmányértelmezés eredményeként azonban ilyen jogorvoslati út nem teremthető.

[133] A fentiekre tekintettel nem értek egyet a többségi döntés rendelkező részével és indokolásával.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

[134] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1655/2018.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 182. számában.

• • •