



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/22/.../2022.

Hivatkozási szám: IV/5049/2021.

**Dr. Sulyok Tamás úr**  
az Alkotmánybíróság elnöke

**Dr. Bitskey Botond úr**  
az Alkotmánybíróság főtitkára  
részére

**Alkotmánybíróság**  
Budapest  
Donáti utca 35-45.  
1015

**Tárgy:** a IV/5049/2021. számú indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény

***Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!***

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétették a IV/5049/2021. számú indítványt, amelyben az indítványozó civil szervezetek az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszukban a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló 2021. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) 1. és 2. §-a, valamint az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 5. § (11) bekezdés e) pontja és (12a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

Az indítványozók álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések korlátozzák az egyesülési szabadságot, mivel a törvényességi ellenőrzés korlátozása nélkül, a gazdálkodással, illetve a közpénzek felhasználásával összefüggő kérdéseken túl is ellenőrzési jogot biztosítanak az Állami Számvevőszéknek a Tv. hatálya alá tartozó szervezetek fölött. Az Állami Számvevőszék összefoglaló jelentését nyilvánosságra hozza, ami az indítványozók álláspontja szerint az ellenőrzés alá vont civil szervezetek, és velük együtt az általuk kifejtett közéleti álláspontok hitelességét befolyásolja, ami az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelméhez vezet. Ezen alapjog-korlátozásoknak nincs legitim célja, illetve céljuk elérésére alkalmatlanok, szükségtelenek és aránytalanok. A jogalkotó emellett önkényesen állapította meg a Tv. hatálya alá tartozó szervezetek körét, így a támadott rendelkezések az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével is ellentétesek.

Az indítvánnyal összefüggő jogi véleményemről az Abtv. 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

## **I. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésének és IX. cikk (1) bekezdésének sérelme**

Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezések az „*egyesületi szabadságot korlátozzák, amennyiben az Állami Számvevőszéknek úgy biztosít ellenőrzési hatáskört e szervezetek törvényes működése tekintetében, hogy nem határozza meg ezen ellenőrzés kereteit, korlátait.*” Az indítvány továbbá megállapítja, hogy a támadott rendelkezések a „*véleménynyilvánítás szabadságába jelentenek beavatkozást, mert arra kívánnak hatást gyakorolni, hogy mely civil szervezetek és milyen súllyal vehessen részt a nyilvános közéleti vitákban.*”

A civil szervezetek feletti törvényességi ellenőrzést 2017. február 28-ig az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) 11. §-a szerint az ügyészség végezte, ezt követően – a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnytv.) 71/A. § (1) és (4) bekezdései alapján – a nyilvántartó bíróságra hárult a törvényességi felügyelet feladata. Az Ectv. 47. §-a alapján a közhasznú jogállású szervezetek működése feletti törvényességi ellenőrzést az ügyészség látja el. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:34. § (1) bekezdése is a civil szervezetek, mint jogi személyek feletti általános törvényességi felügyeletet a jogi személyt nyilvántartó bírósághoz telepíti. A törvényességi felügyeleti jogkörben a nyilvántartó bíróság a Cnytv. 71/C. §-a alapján azt ellenőrzi, hogy a civil szervezet működése, határozatai, a döntéshozó szerv döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak, a létesítő okiratnak.

A törvényességi felügyelet azonban – a Cnytv. 71/B. § (4) bekezdése szerint – nem terjed ki a szervezet gazdálkodásának és döntéseinek gazdasági-célszerűségi szempontból való felülvizsgálatára, valamint a beszámoló letétbe helyezésére és közzétételére vonatkozó kötelezettség teljesítésének kikényszerítésére.

Az Ectv. 30. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a civil szervezet a beszámolója letétbe helyezésére és közzétételére vonatkozó kötelezettségének a Cnytv.-ben meghatározott módon tesz eleget. A Cnytv. 39. §-a alapján a beszámolókat az Országos Bírósági Hivatal részére kell megküldeni, a közzététel az országos névjegyzéken keresztül történik.

A civil szervezetek esetében tehát a bíróságnak nincs a számviteli beszámoló tartalmának, vagy a civil szervezet gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó ellenőrzési feladata. A bíróság részére benyújtott beszámolók a Tv. hatályba lépését megelőzően nem estek jogszerűségi vizsgálat alá. A beszámolók nyilvánossága önmagában nem biztosítja az érintett szervezetek gazdálkodásának törvényességét. Ezért az Állami Számvevőszék általi jelentéstétel bevezetése az egyesületi finanszírozás átláthatóságának elérése érdekében álláspontom szerint szükséges és arányos intézkedés.

Az Alaptörvény 43. cikke szerint az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely más szervektől, így a kormánytól is elkülönítetten végzi tevékenységét. 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, éves terv alapján végzi. Az Állami Számvevőszék eljárásai transzparenszek (az eljárás ellenőrzési terv mentén történik, amelyről és annak módosításáról az Állami Számvevőszék elnöke tájékoztatja az Országgyűlést), az ellenőrzés módszertana pedig világos, kiszámítható. Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki, és a kialakított szabályokat nyilvánosságra hozza. Az ÁSZ tv. az indítványban előadottakkal szemben biztosítja az ellenőrzéshez kapcsolódó garanciális szabályokat, többek között az adatkezelés körében is [ld. pl. ÁSZ tv. 27. § (5) bekezdése, 32. § (3) bekezdése]. Fontos megemlíteni azt is, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapításaira az ellenőrzött, azaz a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezet észrevételt tehet [ÁSZ. tv 29. § (2) bekezdés]. Az ÁSZ tv. nem biztosít

jogorvoslati lehetőséget az Állami Számvevőszék jelentései ellen más ellenőrzött szervezetek esetében sem,<sup>1</sup> arra azonban lehetőséget ad, hogy az Állami Számvevőszék a jelentéstervezetet záró megbeszélés keretében egyeztesse az ellenőrzött szervezet vezetőjével vagy az általa megbízott személlyel.<sup>2</sup> Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogkörével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 32/2019. (XI. 15.) AB határozatban rögzítette, hogy Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik. A testület megállapította, hogy az ÁSZ tv. értelmében az Állami Számvevőszék 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 Állami Számvevőszék közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik. Továbbá az Állami Számvevőszék az általa folytatott ellenőrzésekről az ÁSZ tv. 32. §-a alapján jelentést készít, amely a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmazza, így az Állami Számvevőszék által készített jelentéseknek az ÁSZ tv. értelmében csak a feltárt tényállás és az ellenőrzési megállapítások képezik részét, az ellenőrzött szervezettel szembeni jogkövetkezmények, illetve szankciók alkalmazására az Állami Számvevőszék az ÁSZ tv. értelmében nem rendelkezik hatáskörrel.<sup>3</sup> Az ellenőrzés keretében esetlegesen feltárt jogsértések orvoslása, a tényleges jogkorlátozást megvalósító jogkövetkezmények alkalmazására az erre feladat- és hatáskörrel rendelkező hatóságok, bíróságok jogosultak és kötelezettek. Az ÁSZ tv. 1. § (5) bekezdése értelmében az Állami Számvevőszék megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet; azaz, az ellenőrzés keretében esetlegesen feltárt jogsértések orvoslása, a tényleges jogkorlátozást megvalósító jogkövetkezmények alkalmazására az egyébként feladat- és hatáskörrel rendelkező hatóságok, bíróságok jogosultak és kötelezettek, az Állami Számvevőszék „csupán” szignalizációs jogkörrel rendelkezik. Fontos kiemelni, hogy a törvényességi ellenőrzés fogalmilag nem eredményezheti az ellenőrzés alá vont szervezet, személy céljainak, működésének szubjektív, a törvényesség keretein túlmutató, értékalapú minősítését.

Megjegyzendő, hogy az Állami Számvevőszék korábban is végzett ellenőrzéseket olyan civil szervezeteknél (egyesületeknél, alapítványoknál), amelyek a központi költségvetésből támogatásban részesültek. Az Állami Számvevőszék az ÁSZ tv. 5. § (3) bekezdése alapján nemcsak a központi költségvetésből származó támogatás felhasználását, illetve a közvagyon kezelését ellenőrizheti, hanem vizsgálata a civil szervezet gazdálkodásának egészére is kiterjedhet.

Az Állami Számvevőszék ellenőrizheti a párt és a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény alapján a párt alapítványának gazdálkodását.

Kiemelendő, hogy az Állami Számvevőszék tanácsadói eszköze 2014 óta a civil szervezetek számára is rendelkezésre álló önteszt, ami az alapítványok/közalapítványok és egyesületek vezetői, vezető testületei, fenntartó testületei, szervezetei, intézményei szabályozott és szabályszerű működését támogatja.<sup>4</sup>

Ehelyütt tartom fontosnak megjegyezni, hogy – függetlenül a jelen ügy konkrétumaitól – általánosságban is, bármiféle hatósági vagy más típusú szerv által lefolytatott ellenőrzés indoka a jogszerűség, végső soron tehát a közérdek biztosítása, és a közvetlen jogkorlátozás nem az egyes ellenőrzésekhez kötődik, hanem az azok alapján feltárt konkrét jogsértésekre alapuló, szankciók alkalmazására irányuló eljárásokban. Az indítványozók logikai érvelésén elindulva, abszurd esetben bármely hatósági vizsgálat, ellenőrzés alkotmányossága is megkérdőjelezhetővé válna.

---

<sup>1</sup> ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdés

<sup>2</sup> ÁSZ tv. 32. § (5) bekezdés

<sup>3</sup> Indokolás [34], [47]

<sup>4</sup> Ld.: <https://www.asz.hu/hu/ontesztek>

A jogalkotói cél kizárólag a civil szervezetek működése átláthatóságának és nyilvánosságának növelése volt. A jogszabályi környezet biztosítja, hogy az Állami Számvevőszék eljárásai és megállapításai is objektívek, tényszerűek legyenek, így nem eredményezhetnek az ellenőrzésekkel érintett szervek működésébe, véleményformálásába, közéletben való részvételébe való beavatkozást. Kiemelendő, hogy a Tv. 2. §-a értelmében az Állami Számvevőszék évente összefoglaló jelentést tesz közzé a Tv. hatálya alá tartozó egyesületekről és alapítványokról. Azaz az Állami Számvevőszék nem külön-külön vizsgál, nem válogathat önkényesen a civil szervezetek között, hanem a Tv. hatálya alá tartozó valamennyi ellenőrzött szervezetről egy összefoglaló jelentést készít. Fontos annak kihangsúlyozása is, hogy az Állami Számvevőszék jelentése ugyan nyilvános, de a nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat minősített adatot.

Tekintettel arra, hogy a Tv. nem teszi lehetővé az Állami Számvevőszék számára szankciók alkalmazhatóságát, a jelentéstétel önmagában hátrányos következménnyel nem járhat. Így megállapítható, hogy az indítványban állított jogsérelem és a támadott szabályozás között ok-okozati összefüggés nem áll fenn. Ennélfogva az Állami Számvevőszék jelentésének nyilvánosságra hozatalával összefüggésben álláspontom szerint fel sem merülhet a véleménynyilvánítás szabadságának vagy az egyesülési jognak a korlátozása.

**Fentiek alapján megállapítható, hogy a támadott rendelkezések nem korlátozzák az egyesülési és véleménynyilvánítási szabadságot.**

## **II. Az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésének sérelme**

Az indítványozók álláspontja szerint megállapítható, hogy a támadott rendelkezés ellenkezik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti, általános egyenlőségi szabályával, valamint a diszkrimináció tilalmát kimondó (2) bekezdésével, mivel egyértelműen hátrányos helyzetbe hozza azokat a szervezeteket, amelyek a támadott szabályozás alapján az Állami Számvevőszék ellenőrzésének hatálya alá esnek.

A Tv. célja a civil szervezetek támogatása és működése átláthatóságának megerősítése. Az Európai Unió Bírósága a C-78/18. számú Bizottság kontra Magyarország ügyben 2020. június 18-án kihirdetett ítéletének 78-79. pontjaiban ezen célkitűzés uniós jognak való megfelelését megerősítve rögzítette, hogy a pénzügyi támogatások átláthatóságának növelésére irányuló célkitűzés közérdeken alapuló nyomós indoknak tekinthető. Egyes civil szervezetek ugyanis az általuk követett célokra és a rendelkezésükre álló eszközökre tekintettel olyan jelentős befolyást gyakorolhatnak a közéletre és a nyilvános vitára, amely alapján indokolt, hogy a finanszírozásukra az átláthatóság biztosítására irányuló intézkedések vonatkozzanak.<sup>5</sup>

A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló magyar törvényről adott CDL-AD(2017)015 számú véleményében a Velencei Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy „*jogszerű, ha az államok közérdekből figyelemmel kísérik, hogy kik a civil társadalmi szervezetek fő támogatói. Az átláthatóság biztosítása érdekében törvényes lehet a fő támogatók kilétének nyilvánosságra hozatala is.*” Továbbá a Velencei Bizottság CDL-AD(2018)006-e számú véleménye megerősítette, hogy a finanszírozással kapcsolatos kérdésekben nyilvánosságra vagy átláthatóságra lehet szükség „*a csalás, sikkasztás, korrupció, pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem eszközeként. Az ilyen intézkedések*

<sup>5</sup> Az ítélet 79. pontja szerint „*egyes civil szervezetek az általuk követett célokra és a rendelkezésükre álló eszközökre tekintettel jelentős befolyást gyakorolhatnak a közéletre és a nyilvános vitára (EJEB, 2009. április 14., Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország ítélet, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, 27., 36. és 38. §; EJEB, 2016. november 8., Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ítélet, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, 166. és 167. §), az ilyen szervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatások átláthatóságának növelését olyan célnak kell tekinteni, mint amely szintén közérdeken alapuló nyomós indoknak minősülhet.*”

*a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy a közrend érdekeinek minősülhetnek (...)”.* A kötelezettségek körét illetően a CDL-AD(2014)046-e számú, egyesülési szabadságról szóló iránymutatás is hangsúlyozza, hogy az egyesületek által kapott forrásokra jogszerűen vonatkozhatnak beszámolási és átláthatósági követelmények. Ezeknek a beszámolási és átláthatósági követelményeknek *„arányosnak kell lenniük az egyesület nagyságával és tevékenységének terjedelmével, figyelembe véve eszközeinek és bevételeinek az értékét”.*

A Velencei Bizottság rámutatott többek között arra, hogy a több eszközzel és erőforrással rendelkező szereplők nagyobb és tartósabb politikai nyomást tudnak gyakorolni. Az intézményen kívüli szereplők szerepéről a demokratikus rendszerben (lobbizás) című 2013. évi jelentésében a Velencei Bizottság a különböző szereplők nagyon egyenlőtlen eszközeire és erőforrásaira utalva megjegyzi, hogy *„ez aggodalomra adhat okot, mivel az erőforrások számítanak. Általában az a helyzet, hogy a lobbisták, akiknek a legtöbb pénzük van, hogy lobbitevékenységeikre fordítsák őket (például személyzet felvétele, irodabérlés az általuk lobbizott régióban, konferenciák szervezése politikai álláspontjuk kifejtésére stb.) amelyek képesek viszonylag nagyobb és tartósabb politikai nyomást gyakorolni. Más szóval, a játéktér nem egyenletes.”*

Tehát a civil szervezetek közéletet befolyásoló képessége összefügghet a rendelkezésükre álló eszközökkel. A jogalkotó célkitűzése a fenti iránymutatások alapján olyan objektív kritérium kialakítása volt, amely az eltérő bánásmódnak még a kockázatát is kizárja. Ezért a Tv. egy vélelmet állít fel amellet, hogy azon egyesületek és alapítványok, amelynek tárgyévi mérlegfőösszege eléri a 20 millió forintot, képesek a közéletre és a nyilvános vitára jelentős befolyást gyakorolni. (Megjegyzendő, hogy ezen küszöb az egy civil szervezetre jutó szja 1%-os felajánlás több, mint ötvenszerese.) A koncepció mintájául az osztrák szabályozás szolgált, amely szintén meghatározott bevétel felett ír elő fokozott átláthatósági követelményeket. A Tv. 1. § (2) bekezdése alapján a kivételi körbe tartozó szervezetekre a szabályozás hatálya nem terjed ki. Ezen kivételi szabályozásnak azonban legitim indoka van, mivel az érintett szervezetek vagy eleve sem minősülnek civil szervezetnek, vagy pedig működésük más alapjogok gyakorlásához kötődik, így nem tartoznak homogén csoportba a Tv. hatálya alá tartozó szervezetekkel, következésképpen az eltérő bánásmód sem valósulhat meg.

**Fentiek alapján megállapítható, hogy a támadott rendelkezések nem ütköznek a diszkrimináció tilalmába, azok nem megkülönböztetőek.**

### **III. Összegzés**

Az indítvánnyal összefüggésben ismételten szükségesnek tartom kiemelni, hogy álláspontom szerint

- az Állami Számvevőszék jelentésének nyilvánosságra hozatalával összefüggésben fel sem merülhet a véleménynyilvánítás szabadságának vagy az egyesülési jognak a korlátozása,
- a civil szervezetek közéletet befolyásoló képessége kapcsán a jogalkotó célkitűzése olyan objektív kritérium kialakítása volt, amely az eltérő bánásmódnak még a kockázatát is kizárja.

A fentiekben bemutatott indokok alapján tehát az indítvány által támadott rendelkezések álláspontom szerint nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2022. április „29.”

Tisztelettel:

  
dr. Varga Judit