

Számvevőszék

Szerző: SÁGVÁRI Ádám

Affiliáció: jogász, Budapest

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2020.08.31

Idézési javaslat: SÁGVÁRI Ádám: „Számvevőszék” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/szamvevoszek> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A számvevőszék az állami ellenőrzés legfőbb szerve. Az intézménytípus a parlamenti ellenőrzés alapintézménye, feladata a közpénzek kezelésének és felhasználásának, valamint a közvagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzése. A számvevőszék által végzett külső ellenőrzés a közpénzügyek teljes spektrumára kiterjed, és a szervezet a megállapításaival, javaslataival, tanácsaival a parlamenten, annak bizottságain és az ellenőrzött szervezetek munkáján keresztül a jól irányított állam működéséhez kíván hozzájárulni. Ennek érdekében sajátos jogállással és függetlenségi garanciákkal rendelkezik az államszervezeten belül, és általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami, valamint – a számvevőszéki modellek többségében – az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését, azaz ellenőrzést végezhet mindenütt, ahol közpénzt használnak fel vagy közvagyonot kezelnek. Operatív eszközökkel ugyanakkor nem vagy csak korlátozottan rendelkezik a közpénzek gazdaságos felhasználása és az okszerű, takarékos és a jogszabályoknak megfelelő gazdálkodás kikényszerítésére, így leginkább az állam „pénzügyi lelkiismeretének” tekinthető.

Tartalomjegyzék

1. Történeti előzmények

2. A számvevőszék jellege, jogállása és elhelyezése a hatalmi ágak rendszerében

- 2.1. A számvevőszék és a törvényhozó hatalom
- 2.2. Számvevőszéki modellek
- 2.3. A számvevőszék függetlensége

3. A számvevőszék feladatai

4. JEGYZETEK

1. Történeti előzmények

[1] A számvevőszék az állami ellenőrzés legfőbb szerve, amelyet a XIX. század második felében számos európai államban a ->parlament pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerepének növelése céljából hoztak létre. A számvevőszékek ugyanakkor azokban az intézményekben gyökereznek, amelyek a vagyonkezelés ellenőrzése és a számviteli szolgálat ellátása céljából egyes államokban már a XI–XII. századtól kezdve léteztek. Angliában például a kincstári hivattalal (*Office of Auditor of the*

Exchequer) kapcsolatos első feljegyzés 1314-ből származik,^[1] és a hivatal hatásköre kiterjedt a számadások megvizsgálására és a számadók felmentésére is.^[2] Habár a törvényhozás által megállapított alkotmányos költségvetés még hiányzott, és nem volt kapcsolat a számvevőszéki ellenőrzés, valamint a rendi országgyűlés között, a XVIII. század végére a számvevőszékek mai értelemben vett – azonban még a koronához rendelt^[3] – ellenőrzési jogköre már kialakult.

[2] A XIX. századdal az ellenőrzés új korszaka kezdődött, és az alkotmányos átalakulás fokozatosan az országgyűlések ->**költségvetési jogának** elismeréséhez vezetett.^[4] Ennek következménye pedig az lett, hogy a törvényhozó testületek a ->**kormány** egész gazdálkodására kiterjesztették ellenőrzésüket. Kézenfekvő volt, hogy új szerv létesítése helyett a költségvetési ellenőrzés (->**költségvetési intézményrendszer és ellenőrzés**) feladatát az abszolút államban felállított számvevőszékekre ruházzák.

[3] Az Országgyűlés akaratából létező, mai formájú első magyar számvevőszéket a kiegyezést követően, a magyar államháztartás önállósodására és a számvitel már azt megelőzően elhatározott reformjára^[5] tekintettel az *állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről* szóló 1870. évi XVIII. törvénycikk hozta létre, a kormánytól („ministeriumtól”) független, önálló hatáskörű szervként. A szabályozás arról még nem szólt, hogy az új testület a törvényhozás saját intézménye lenne, működését illetően pedig bizonyos befolyást engedett a végrehajtó hatalomnak is, ugyanis az uralkodó a számvevőszék elnökét az országgyűlés által kijelölt három személy közül, a főszámtanácsost és a számtanácsosokat pedig a számvevőszék elnökének javaslatára nevezte ki, ám a miniszterelnök ellenjegyzése mellett. Az 1914-ben Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszékké átnevezett intézmény 1949-ig, az Állami Ellenőrző Központ életre hívásáig működött, majd az 1989. évi átfogó alkotmányreformmal, illetve az *Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény* (régii ÁSZtv.) állították fel ismét. Az *Állami Számvevőszékről szóló, jelenleg hatályos 2011. évi LXVI. törvény* (ÁSZtv.) az Alaptörvény elfogadását követően az első sarkalatos törvényként fogadta el az Országgyűlés 2011 júniusában.

2. A számvevőszék jellege, jogállása és elhelyezése a hatalmi ágak rendszerében

2.1. A számvevőszék és a törvényhozó hatalom

[4] A számvevőszékek nemzetközi összehasonlításban változatos helyet foglalnak el a hatalmi ágak rendszerében (->**hatalommegosztás**), ugyanakkor általában véve kijelenthető, hogy bár eltérő mértékben és a választott számvevőszéki modell függvényében, de a törvényhozó hatalom „közelében” helyezkednek el. Kifejezetten a ->**parlamenthez** (annak alsóházához vagy mindkét házához) rendelt intézményről van szó például az osztrák számvevőszék (*Rechnungshof*)^[6] vagy a spanyol *Tribunal de cuentas*^[7] esetében. De a törvényhozó hatalommal való szerves kapcsolat jellemzi – a két szerv közötti kapcsolatra vonatkozó tételes alkotmányi rendelkezés nélkül ugyan – a bírói szereppel is felruházott francia *Court des comptes*-ot is; a szerv a francia alkotmány – a parlament és a kormány közötti kapcsolatokat szabályozó V. fejezetében foglalt – rendelkezései szerint a parlamentet „segíti” a pénzügyi ellenőrzésben.

[5] A magyar Állami Számvevőszék (ÁSZ) szintén a törvényhozáshoz rendelt intézmény: az ÁSZ az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. A hazai jogirodalomban nem ismeretlen felvetés az ÁSZ önálló hatalmi ágként való szerepeltetése,^[8] de az intézményt önálló hatalmi ágként meghatározni nemcsak a magyar alkotmányos szerkezet tekintetében, de általában is vitatható.^[9] Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy az ÁSZ ne lenne önálló alkotmányos szerv; az „Országgyűlés [...] szerve” birtokos szerkezet csak azt jelöli, hogy az ÁSZ a végrehajtó hatalmtól függetlenül, az Országgyűlés számára, annak utasításai alapján látja el feladatait.^[10] Az ÁSZ törvényben meghatározott feladatkörében köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján, illetve végezhet ellenőrzést a Kormány felkérésére.^[11] Az Alkotmánybíróság korábban a régi ÁSZtv. megfogalmazásával összhangban

kimondta, hogy a vizsgálat lefolytatása során az ÁSZ csak a törvényeknek van alárendelve, nem utasítható meghatározott döntések meghozatalára vagy megváltoztatására.^[12] Az ÁSZtv. ugyanakkor a „csak [...] a törvényeknek van alárendelve” fordulatot elhagyta, az ugyanis olyan téves jogfelfogásra is alapot adhatott, amely a kizárólag az Országgyűlésnek alárendelt jogállást úgy értelmezte, hogy csak az Országgyűlés által kibocsátott jogforrás vonatkozik a Számvevőszékre. Ez természetesen nem igaz: az ÁSZ, ahogy más független szervezetek, maga is a jogrendben működik, vagyis az **Alaptörvény R)** cikke alapján az állam által szabályozott életviszonyokra jellemző teljes jogszabályi kör vonatkozik rá.

[6] A parlamentekhez fűződő szoros kapcsolatot mutatja a törvényhozási szervek felé fennálló beszámolási kötelezettség, amely bizonyos esetekben (például Ausztria, Spanyolország vagy az Egyesült Királyság szabályozása szerint) kizárólag ebben az irányban áll fenn, míg más államokban a törvényhozás mellett például a szövetségi kormány (Németország) vagy a köztársasági elnök (->**államfő**) is címzettje annak (Franciaország).^[13]

[7] Magyarországon az ÁSZ elnöke az Országgyűlés számára készített éves beszámolójában tájékoztatást ad a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről. Fontos ugyanakkor, hogy az Országgyűlés irányában fennálló beszámolási kötelezettség önmagában még nem jelenti a kötelezett személy és rajta keresztül az általa vezetett szervezet (így a számvevőszék) függetlenségének a korlátozását. A beszámolási kötelezettség csupán az általános ellenőrzésnek, az adott szerv tevékenységéről való információszerezésnek az eszköze. Csakúgy, mint az, hogy az Alaptörvény- és a korábbi Alkotmány – alapján az országgyűlési képviselő (->**parlamentari képviselő**) az Állami Számvevőszék elnökéhez is kérdést intézhet a feladatkörébe tartozó bármely ügyben.

[8] Az ÁSZ mint az Országgyűlés ellenőrző szerve tevékenységének elsődleges címzettje az Országgyűlés, a másik címzett pedig maga az ellenőrzött szervezet. Az ÁSZtv. 1. § (4) bekezdése – az ellenőrző és jelentéstevő mellett a tanácsadó-javaslattevő funkciót kihangsúlyozva – ennek megfelelően kimondja, hogy

„[a]z 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.”

[9] Különösen a törvényhozás a címzett a költségvetési törvényjavaslat véleményezése és a zárszámadás esetében, ahol a számvevőszéki jelentéseket közvetlenül az Országgyűlés tárgyalja meg. Az Országgyűlés elé abban az esetben kerülhet még számvevőszéki jelentés, ha az Állami Számvevőszék elnöke kezdeményezi, hogy az Országgyűlés illetékes bizottsága tárgyalja meg a jelentést és annak megállapításait, valamint hallgassa meg az ellenőrzött szervezet vezetőjét. Erre akkor kerülhet sor az ÁSZtv. előírása szerint, ha az ellenőrzött szervezet intézkedési kötelezettségét nem teljesíti, az intézkedések nem vezetnek eredményre, ilyen intézkedések megtétele nem lehetséges, vagy az adott ügy jellege vagy súlya egyébként indokolja.^[14]

2.2. Számvevőszéki modellek

[10] A számvevőszékek több szempontból is csoportosíthatók. Hagyományosan a francia–latin, az angolszász és a német rendszerben gyökerező szervezeti felépítésű intézményeket különböztetjük meg, ezzel szemben újabban a legfontosabb különbség az ítélkezési, illetve hatósági funkció megléte vagy hiánya. A legfőbb ellenőrző szervek csoportosíthatók továbbá aszerint is, hogy monokratikus elven, egyetlen személy (elnök, főellenőr) irányításával működnek-e, avagy testületi szerv (például tanács, kollégium, szenátus vagy plénum) vezeti őket. A francia–latin bírósági modellben az intézmények^[15] fontos jellemvonása, hogy azok sajátos bírósági jellegű szervként ítélkezési tevékenységet is folytatnak az ellenőrzöttel szemben. A legelterjedtebb típusban, a hivatali modellben ezzel szemben a számvevőszék nem ->**bíróság**, és nem is hatóság, ellenőrzési

tevékenységét nem közigazgatási cselekményként végzi, hanem eszköze a nyilvánosságra hozatal és a különböző eljárások kezdeményezése.

[11] A hazai szabályozás a kezdetektől fogva ez utóbbi megoldás mellett foglal állást. Abban az esetben, ha az ellenőrzött szerv vezetője, irányítója, tulajdonosa a jóhiszemű, együttműködő keretből kilép, és nem teljesíti az ÁSZtv. szerinti közreműködési, illetve intézkedési kötelezettségét,^[16] vagy az ÁSZ büncselekmény, egyéb jogellenes cselekmény gyanúját veti fel, az ÁSZ-nak jelzési, értesítési lehetősége és egyben kötelezettsége is van az illetékes hatóságok felé. Az ÁSZ megállapításai alapján eljárást kezdeményezhet az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetenél. Ha pedig az ÁSZ az ellenőrzése során büncselekmény gyanúját állapítja meg, megállapításait köteles az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni. Egyéb jogellenes cselekmény esetén a felelősség tisztázását, érvényesítését kezdeményezheti.^[17] Ez a megoldás a német modelléhez hasonló, melyben a számvevőszék számadási per lefolytatására nem jogosult.^[18] A szervezetnek nincs hatásköre sem jogviták eldöntésére, sem jog vagy kötelezettség megállapítására, az ÁSZ jelentései és az azokban foglalt megállapítások, következtetések pedig bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.

[12] Ezt támasztja alá a számvevőszéki ellenőrzési megállapításokkal kapcsolatos korábbi alkotmánybírói gyakorlat is. Az Alkotmánybíróság az ÁSZ jogállásával és állásfoglalásainak jogi minősítésével kapcsolatos kérdéseket először az [1251/E/1995. AB határozatban](#) (ABH 1996, 572.) tekintette át. A határozat ennek kapcsán rögzítette, hogy az Alkotmány 32/C. §-a (amely az Alaptörvény hatályos szabályaival ebben a részében tartalmilag azonos rendelkezés) szerint az ÁSZ „az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve”, és az általa törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján végzett „ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést”. A határozat további megállapításai szerint az ÁSZ a rá vonatkozó szabályozás alapján állami szerv, de nem jár el hatóságként, nem hoz a vizsgált szervezetre kötelező határozatot vagy más elnevezésű, de határozatnak tekintendő döntést (a vizsgálat tartama alatti kármegelőzés céljából anyagi és pénzeszközök zárolása, valamint a pénzeszközök felhasználásának ideiglenes felfüggesztése kivételével). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a régi ÁSZtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt „ellenőrzési megállapítás” fogalma így nem vonható az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott egyik döntéstípus fogalomköre alá sem, vagyis megállapítások nem az érintettekre kötelezően kiható bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntések. Az ellenőrzési megállapítás a törvény értelmében nem tartalmaz mást, mint a vizsgált szerv gazdálkodásáról kialakított számvevőszéki véleményt. Ezeket a megállapításokat később az Alkotmánybíróság azonos tartalommal a [42/2008. \(IV. 17.\) AB határozatban](#) (ABH 2008, 417.) is fenntartotta.

[13] Érdekes kérdéseket vet fel e tekintetben ugyanakkor a *pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény* 4. § (4) bekezdésében foglalt – 2014. január 1-től hatályos – számvevőszéki hatáskör. A rendelkezés szerint az a párt (->politikai pártok), amely ->jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől, más államtól, külföldi szervezettől (annak jogi státuszától függetlenül) vagy nem magyar állampolgár természetes személytől vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét – az ÁSZ felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani, a párt központi költségvetésből juttatott támogatását pedig az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell. Ez az elmúlt időszakban (különböző ellenzéki pártok által bérelt ingatlanokkal, plakátok kihelyezésével, valamint könyvelési szolgáltatásokkal kapcsolatosan) komoly közéleti vitát kavart hatáskör némileg szétfeszíti az ÁSZ fentebb ismertetett alkotmányos kereteit. Amellett ugyanis, hogy a hatáskört kitöltő megállapítások sem tartalmi, sem eljárási értelemben nem biztosítanak alkotmányos garanciákat (nincsen kellő részletességgel megállapított tényállás és indoklás; nem dönthető el és nem vitatható hatékony jogorvoslattal, hogy a szankció alkalmazásának feltételei fennállnak-e), joghatásokkal bíró, kikényszeríthető, jellegükben hatósági döntéseként öltének testet, még akkor is, ha formálisan végül a Magyar Államkincstár és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal a hatóságként eljáró szervezet.^[19] Az ügyben az Alkotmánybíróság a

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.

2.3. A számvevőszék függetlensége

[14] A számvevőszék alkotmányos helyzetének kulcskérdése a függetlenség: a számvevőszékek akkor tudják objektíven és eredményesen ellátni feladataikat, ha függetlenek az ellenőrzött szervezetektől, és védettek a külső befolyástól. A függetlenség aspektusai a nemzetközi standardok^[20] szerint a következők: jogi, szervezeti, személyi, pénzügyi, valamint feladatköri függetlenség.

[15] Jogi függetlenség alatt a megfelelő jogforrási szinten lévő szabályozás követelménye értendő. A Limai nyilatkozat szerint a legfőbb ellenőrző intézmények létrehozását és függetlenségük szükséges mértékét az alkotmányban kell rögzíteni. Némely alkotmány részletes számvevőszéki szabályozást tartalmaz (lásd például Ausztria alkotmányának 121–128. cikkeit), azonban az alkotmányok alapvetően szűkszavúak, lényegében csak a számvevőszék jogállását és hatáskörét rögzítik, a részletszabályokat külön törvényi szabályozásra utalják.

[16] A hatályos hazai jogrendben az Alaptörvény és az ÁSZtv. előírásai hivatottak garantálni az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve függetlenségének jogi kereteit. Az Alaptörvény a függetlenség mértékét személyi, szervezeti és feladatköri aspektusból is meghatározza: az ÁSZ elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – ciklusokon átívelő megbízási időtartammal – tizenkét évre választja meg; az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletszabályait sarkalatos törvény határozza meg; míg az Alaptörvény a feladatköri függetlenség körében kimondja, hogy az ÁSZ a törvényben meghatározott feladatkörében hajtja végre az ellenőrzését, és törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi azt. Az ÁSZ közjogi pozíciójának fontos garanciája, hogy a jogállását érintő kérdésekben csak az Országgyűlés dönthet: az ÁSZtv. előírja, hogy az ÁSZ jogállására és hatáskörére vonatkozó rendelkezést csak az Alaptörvény és az ÁSZtv. állapíthat meg.^[21] A függetlenséget erősíti az ÁSZ elnökének jogosítványa a számvevőszék jogállását, hatáskörét érintő jogszabályok közigazgatási egyeztetés keretében történő véleményezésére.^[22]

[17] A Limai nyilatkozat nagyfokú kezdeményezési jogot és autonómiát ír elő még azokban az esetekben is, amikor a parlament utasítására végzett számvevőszéki ellenőrzésről van szó. A szervezeti (intézményi) függetlenség ugyanis lényegében az utasításmentességet jelenti. A hazai jogrendben az ÁSZ függetlensége alatt alapvetően az ellenőrzött végrehajtó hatalommal szembeni függetlenséget értjük.^[23] Az ÁSZtv. 1. § (2) bekezdése deklarálja, hogy a szervezet ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. Az Állami Számvevőszék elnöke emellett széles körű, önálló szervezetalkító jogosítvánnyal rendelkezik.

[18] A függetlenség érvényesülésében kiemelt szerepe van a személyi függetlenségnek. Ez alapvetően a kinevezési szabályoktól, valamint a számvevőszékek monokratikus vagy testületi vezetési jellegétől függ. A megválasztás vagy kinevezés szabályai változatos képet mutatnak a különböző számvevőszéki modellekben. Németországban a folyamat például többszereplős, ugyanakkor nem igényel minősített többséget: a *Bundesrechnungshof* elnökének megválasztásához a szövetségi parlament mindkét házának egyszerű többségére van szükség, a szövetségi kormány jelölési és a szövetségi elnök kinevezési jogköre mellett. Lényegesen enyhébb garanciális követelményeket támaszt az osztrák jogrend: a *Rechnungshof* elnökének mind kinevezéséhez, mind

visszahívásához egyszerű parlamenti többség szükséges, kizárólag a parlament alsóházából (*Nationalrat*). Franciaországban ezzel szemben a *Cour des comptes* irányítótestületét – az ellenőrzött végrehajtó hatalommal való viszonyának sajátos szint adva – a Minisztertanács (*Conseil des ministres*) nevezi ki.

[19] A személyi függetlenség fontos garanciája a számvevőszékek elnökeinek, illetve irányítótestületeinek ciklusokon átívelő megbízási ideje. Határozott idejű megbízásnál előfordul egészen hosszú időtartam is; a magyar, a német és az osztrák számvevőszéki elnök megbízása például tizenkét évre szól. Bizonyos államokban (például Franciaországban vagy Olaszországban) pedig a megbízási határozatlan idejű, azt egyedül a nyugdíjkorhatár korlátozza.

[20] A személyi függetlenséget biztosítja továbbá az országgyűlési képviselővel (->parlamenti képviselő) azonos mentelmi jog^[24] vagy a bírói jogállás,^[25] valamint a tisztséggel szemben támasztott összeférhetetlenségi követelmények is. Jelentősen gyengíti mindezt ugyanakkor, ha egy számvevőszéki modellben – például éppen az ÁSZ elnöke és alelnöke esetében – nem érvényesül olyan jelölési szabály, amely meghatározott ideig általánosan kizárná a politikai szférából érkezett jelöltek megválasztását. Ugyan olyan személy nem jelölhető a tisztségekre, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be,^[26] a szabályozás ezzel nem zárja ki generális jelleggel, hogy egyéb aktív politikusok (így országgyűlési vagy európai parlamenti képviselők, önkormányzati képviselők, polgármesterek, alpolgármesterek vagy éppen államtitkárok) átmeneti idő nélkül elnöknek megválaszthatók vagy alelnöknek kinevezhetők legyenek a legfontosabb pénzügyi ellenőrző szervnél.

[21] Tovább gyengíti a személyi függetlenség követelményrendszerét az újraválasztás lehetősége. Egy alkotmányos ->demokráciában ugyanis kiemelkedő jelentőségű, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlását ellenőrző, független szervek mentesek legyenek a pártpolitikai befolyástól abban a tekintetben is, hogy e közjogi tisztségviselők esetében a megbízásuk vége felé közeledve se vetődhessen fel még a gyanúja se annak, hogy a parlamenti pártok kegyeit keresik. Az újraválaszthatóságra négy-hat éves megbízási idő mellett számos országban találni példát, ugyanakkor a tizenkét évre megválasztott ÁSZ-elnök újraválaszthatósága egyedülálló.^[27]

[22] A függetlenséget hátrányosan érintő tényező a számvevőszék – például szintén az ÁSZ – monokratikus (az elnök köré épülő) jellege is, szemben a másik tipikus számvevőszéki működési modellel, a kollegiális szervezettel (amilyen például a spanyol, a német vagy a lengyel intézmény). A spanyol *Tribunal de Cuentas* e tekintetben példaértékű szabályozással bír. A képviselőház és a szenátus egyaránt hat-hat főt jelöl a 12 fős legfőbb testületébe; személyi javaslatát mindkét parlamenti kamara 3/5-ös többséggel, kilenc évre szólóan teszi meg. A testület maga választja meg elnökét. Figyelemre méltóak az érintettekkel szemben előírt szakmai követelmények is: a számvevőszékről szóló organikus törvény^[28] 30. cikke legalább 15 éves gyakorlattal rendelkező, elismert szakemberek, egyebek mellett egyetemi tanárok számára nyitja meg a jelöltté válás lehetőségét.

[23] A pénzügyi függetlenség kérdését a Limai és a Mexikói nyilatkozat egyaránt kiemelten kezeli. A Limai nyilatkozat a következőket jelöli meg pénzügyi függetlenséget biztosító minimumelvárásként: a pénzügyi források elégségessége; jog arra, hogy a számvevőszék szükség esetén közvetlenül az országgyűléshez forduljon; a pénzeszközök felhasználásának szabadsága. A Mexikói nyilatkozat ezt azzal pontosítja, hogy hangsúlyozza: a végrehajtó hatalom nem gyakorolhat semmiféle kontrollt a legfőbb ellenőrző intézmény anyagi, emberi és pénzügyi erőforrásai felett, az erőforrások biztosításáért az országgyűlés vagy valamely bizottsága felelős.^[29]

[24] E tekintetben a hazai szabályozás nemzetközi összehasonlításban is figyelemreméltó pénzügyi függetlenségről gondoskodik. Az ÁSZ a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, a fejezet irányítását ellátó szerv vezetőjének jogosítványait az elnök gyakorolja. Az ÁSZ

a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az [ÁSZ] költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél.

Az ÁSZ részére az ÁSZtv.-en túlmenően további feladatot törvény csak úgy állapíthat meg, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet egyidejűleg biztosítja.^[30] A számvevői illetményrendszer független a közalkalmazottak és köztisztviselők illetményrendszerétől, a számvevői illetmények a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett nemzetgazdasági havi átlagos bruttó keresethez igazodnak.^[31]

[25] A feladatköri függetlenséget illetően az ellenőrzések kiválasztása élvez kitüntetett figyelmet a nemzetközi standardokban. A Limai nyilatkozat a számvevőszékek saját programjain alapuló ellenőrzések követelményét hangsúlyozza (megengedve ugyanakkor, hogy egyes közintézmények felkérést intézzenek a számvevőszékek felé), a Mexikói nyilatkozat pedig az ellenőrzési témák kiválasztásának, megtervezésének, programjai elkészítésének és végrehajtásának szabadságát, a törvényhozó vagy végrehajtó hatalom befolyásától való mentességét kéri.^[32] E tekintetben nincsen érdemi különbség a számvevőszéki modellekben: a számvevőszékek alapvetően általános hatáskörrel járnak el, és szabadon választják meg az ellenőrzési területet. Ez alól kivételt képeznek ugyanakkor bizonyos kötelezően előírt ellenőrzési feladatok például az ÁSZ^[33] vagy az osztrák *Rechnungshof* esetében.^[34] A számvevőszékek az ellenőrzési tervüket és az ellenőrzés szakmai szabályait a nemzetközi standardok figyelembevételével maguk alakítják ki. Ennek során fontos gyakorlati jelentőséggel bírnak a különböző ellenőrzési jogosítványok is (belépés a helyiségbe, felvilágosítás vagy tájékoztatás kérése, betekintés a papír alapú és informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerekbe, akkor is, ha azok minősített adatot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak stb.).

3. A számvevőszék feladatai

[26] A számevőszéki feladatok alapvetően az ellenőrző, jelentéstevő, valamint tanácsadó-javaslattevő funkciók szerinti hármas felosztással kategorizálhatók. Az intézmények munkájukat éves programozási eljárások és ellenőrzési tervek mentén végzik, amelyeket többéves stratégia és kockázatértékelés alapján maguk dolgoznak ki. Az ellenőrzések alapján a legfőbb ellenőrző intézmények jelentéseket tesznek, amelyekben bemutatják megállapításaikat és észrevételeiket, rámutatnak a szabálytalanságokra, ellenőrzési következtetéseket vonnak le, valamint ajánlásokat tesznek a hiányosságok orvoslására, továbbá eljárásokat kezdeményeznek, illetve ritkább esetben maguk is eljárnak. A legfőbb ellenőrző intézmények tanácsadó-javaslattevő funkciójuk révén emellett a feladat- és hatáskörükbe tartozó témákban széles körű véleményezési joggal rendelkeznek valamennyi számvevőszéki modellben.

[27] Az ÁSZ esetében az általános hatáskörrel végzett számvevőszéki ellenőrzést az Alaptörvény, az ÁSZtv. és más törvények konkretizálják. Az Alaptörvény 43. cikke több ellenőrzési feladatot és tárgykört tételesen meghatároz, így az ÁSZ törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi (1) a központi költségvetés végrehajtását, (2) az államháztartás gazdálkodását, (3) az államháztartásból származó források felhasználását és (4) a nemzeti vagyon kezelését. Az Alaptörvényben az állami költségvetési javaslat megalapozottsága ellenőrzésének a korábbi Alkotmányban szereplő számvevőszéki hatásköre átkerült a Költségvetési Tanácshoz, ugyanakkor az ÁSZ elnökét hivatalból a tagjai között tudó Költségvetési Tanács az ÁSZ elemzéseire és megállapításaira támaszkodik.^[35] Emellett alacsonyabb jogforrási szinten az ÁSZtv. továbbra is előírja a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat előzetes véleményezését, ami az ÁSZ alapvetően utólagos ellenőrzésre épülő

modelljében továbbra is sajátos alapfeladat. A hitelfelvétel ellenjegyzésének szintén a korábbi Alkotmányban szereplő – formális és lényegében funkciótlan^[36] – jogkörét az Alaptörvény ugyanakkor teljesen kiiktatta.

[28] Az ÁSZtv. alapján az ÁSZ az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése keretében a központi költségvetési fejezetet irányító szerv és a fejezetbe sorolt költségvetési szervek működését, a fejezetbe tartozó központi kezelésű előirányzatok és fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználását, valamint a ->**helyi önkormányzatok**, a nemzetiségi önkormányzatok és ezek társulásai gazdálkodását ellenőrzi. Az államháztartásból származó források felhasználásának keretében az ellenőrzés célpontját a központi költségvetésből gazdálkodó szervezetek, valamint az államháztartásból nyújtott támogatások vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználása képezi. A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése keretében az ÁSZ az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban (résztulajdonban) vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyoneérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére és megterhelésére vonatkozó szabályok betartását ellenőrzi, valamint ellenőrizheti az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását. Az ÁSZ ellenőrzi továbbá az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét, valamint a vámhatóság tevékenységét, a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét, továbbá az általa létrehozott alapítvány gazdálkodását.

[29] Az Állami Számvevőszék ellenőrzésében bizonyos esetekben csak a törvényességi szempontok érvényesülnek: az ÁSZ így (minden második évben) ellenőrzi a költségvetési támogatásban részesülő pártok gazdálkodásának szabályszerűségét, továbbá a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását. Szintén ebbe a körbe tartozik a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző, állami költségvetési támogatásban részesült alapítványok gazdálkodása. 2013-ban pedig tovább bővült az ellenőrzés köre az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek és a választási eljárások költségeinek ellenőrzésével. Kizárólag törvényességi ellenőrzés alá tartozik továbbá az egyházi jogi személyek nem hitéleti célra nyújtott támogatásának, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeretének felhasználása.



4. JEGYZETEK

[1] Fidelma WHITE – Kathryn HOLLINGSWORTH: *Audit, Accountability and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1999, 35.

[2] TEGHZE-GERBER Ferenc: *Államháztartás. Általános Számvevőszék*, Budapest, 1941, 34.

[3] Philipp BERGEL: *Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung*, Göttingen, Universitätsdrucke Göttingen, 2010, 225.

[4] KLICSU László: „Költségvetési jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes*

Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) (2018) [4].

[5] A számvitelt megreformáló 1866. november 21-én kelt „legmagasabb elhatározás” önálló számvevőszék felállításáról rendelkezett „az állam vagyonának nyilvántartása és a birodalmi tanácsnak az állami pénzek kezelésére vonatkozó ellenőrzési jogának, nemkülönben a ministeri felelősség érvényesítését illető feladatának megkönnyítése végett”.

[6] Lásd az osztrák alkotmány 122. § (1) bekezdésének első mondata. [A rendelkezés szövege angol nyelven.](#)

[7] Lásd a spanyol alkotmány 136. cikk (1) bekezdés második mondata. [A rendelkezés szövege angol nyelven.](#)

[8] Lásd pl. NYIKOS László: „A számvéviszéki ellenőrzés koncepcionális kérdései” *Pénzügyi Szemle* 1994/3, 159–170.

[9] Lásd egyebek mellett HOLLÓ András: „Néhány megjegyzés az Állami Számvevőszék alkotmányos pozíciójáról” *Pénzügyi Szemle* 1994/6, 474; BERGEL (3. j.).

[10] PACZOLAY Péter: „Az Állami Számvevőszék helye a hatalmi ágak rendszerében” *Pénzügyi Szemle* 2009/4, 522.

[11] ÁSZtv. 3. § (3) bekezdés. Az ÁSZ emellett folytathat ellenőrzést a NATO, az Európai Unió, valamint Magyarország részvételével működő nemzetközi szervezet felkérésére, továbbá az Országgyűlés vagy a Kormány által vállalt nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítésére is.

[12] Vö. 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48.

[13] Lásd BERGEL (3. j.) 223.

[14] ÁSZtv. 33. § (8) bekezdés.

[15] Mint például Franciaországban és Belgiumban a *Cour des Comptes*, Olaszországban a *Corte dei Conti*, Spanyolországban a *Tribunal de Cuentas*, vagy a görög számvevőszék.

[16] Ezt 2011-ben az ÁSZtv., valamint a *Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény* (régii Btk.) azt követő módosítása új alapokra helyezte: az ÁSZtv. 28. § (2) bekezdése soron kívül, de legfeljebb öt munkanapon belül adat- illetve dokumentumszolgáltatást ír elő; aminek akadályozása 2012. január 1-től a régi Btk. 224/B. §-a, 2013. július 1-től a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* 363. §-a alapján megalapozza az ellenőrzött szervezet vezetőjének büntetőjogi felelősségét. Az ÁSZ megállapításaira reflektáló intézkedési terv elkészítésének kötelezettsége szintén büntetőjogi védelmet kapott. A büntetőjogi következmény mellett az ÁSZtv. az ÁSZ elnökének más irányú intézkedésre is lehetőséget ad: az ÁSZtv. 33. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján kezdeményezhető az illetékes hatóságnál, szervezetenél az ellenőrzött szervezetet megillető, államháztartási alrendszerből származó támogatások vagy juttatások folyósításának, vagy a személyi jövedelemadó 1%-ából történő részesedés lehetőségének felfüggesztése.

[17] ÁSZtv. 30. §.

[18] A német szövetségi számvéviszéki törvény ugyan legfőbb szövetségi hatóságként („*Oberste Bundesbehörde*”) jellemzi a *Bundesrechnungshof*ot, a törvény indokolása azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy a szervezet feladatainak ellátása során nem közigazgatási hatóság („*bei seiner Aufgabenerfüllung wird er nicht als Verwaltungsbehörde, sondern als unabhängige Institution tätig, die beiden Gewalten dient und somit zwischen Legislative und Exekutive steht*”) („feladatainak ellátása során nem közigazgatási hatóságként, hanem független intézményként jár el, amely mindkét hatalmi ágat szolgálja, és így a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között áll” – lásd *Entwurf eines Gesetzes über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz — BRHG —)*).

[19] Lásd a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és 9. oldal

felhasználásáról szóló 16/2018. (XII. 19.) PM rendelet 3. §-a, illetve korábban a nemzetgazdasági miniszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 49/2017. (XII. 29.) NGM rendelet 3. §-a.

[20] Elsősorban a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI) két irányadó dokumentuma a számvevőszéki függetlenségről: a [Limai nyilatkozat](#) és a [Mexikói nyilatkozat](#).

[21] ÁSZtv. 1. § (1) bekezdés. A 2011 előtti joganyagban csak a „törvényben” kitétel szerepelt, aminek lényegesen kevesebb garanciális értéke volt.

[22] ÁSZtv. 6. §.

[23] VINCZE Attila: „Az Állami Számvevőszék” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 1247.

[24] Lásd az ÁSZtv. 10. §.

[25] Lásd pl. a német alaptörvény 114. cikk (2) bekezdése. [A rendelkezés szövege angol nyelven.](#)

[26] ÁSZtv. 9. § (2) bekezdés és 14. § (2) bekezdés.

[27] Vitatható magyar megoldás az ÁSZ elnökének egyfajta „örökös tagsága” is, azaz az ÁSZtv. 9. § (5) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely szerint megbízatásának lejárta után mindaddig hivatalában marad az elnök, amíg az Országgyűlés a Számvevőszék új elnökét meg nem választja, aminek csak a hetvenedik életév betöltése szab határt. A szakirodalom is ismerteti, hogy a választott vezető nélküli számvevőszék – az elnök személyesen teljesíthető kötelezettségei miatt – milyen működési kockázatokkal szembesül (lásd DOMOKOS László: „Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék” *Polgári Szemle* 2014/1–2.). A hivatalban maradás alkotmányjogi kockázata ugyanakkor, hogy adott esetben egy korábbi kétharmados többség mindaddig tisztségben tudja tartani az általa jelölt személyt, amíg egyharmados parlamenti támogatottsággal rendelkezik.

[28] *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas*, Boletín Oficial del Estado de 21 de mayo de 1982, núm. 121.

[29] DOMOKOS László: „Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében” *Pénzügyi Szemle* 2016/3, 303.

[30] ÁSZtv. 2. § (1)–(3) bekezdés.

[31] ÁSZtv. 21. §.

[32] DOMOKOS László – MÉSZÁROS Leila – SZAKÁCS Gyula: „Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzetének megerősödése” *De iurisprudencia et iure publico* 2015/2.

[33] Az ÁSZ kötelezően előírt ellenőrzési feladata a teljesség igénye nélkül az éves költségvetés végrehajtásának (zárszámadás) ellenőrzése, a költségvetési terv véleményezése és elemzése, a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodásának és alapvető feladatai körébe nem tartozó tevékenységének, az állami vagyon kezelésének és az azzal történő gazdálkodásnak, a pártok, pártalapítványok gazdálkodásának ellenőrzése, a fővárosi forrásmegosztási rendelet teljesítésének és az önkormányzatoknak az ellenőrzése.

[34] Lásd az osztrák alkotmány 126b. cikkének (4) bekezdése. [A rendelkezés szövege angol nyelven.](#)

[35] *Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény* 23. § (3) bekezdés.

[36] JAKAB András: „Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez” in JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 289.