

A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény módosításáról szóló törvény tervezetéről

2024. október 9.

Általános megjegyzések

A Kulturális és Innovációs Minisztérium 2024. október 1-jén bocsátotta társadalmi egyeztetésre a magyar felsőoktatási intézmények elsöprő többségét irányító, összesen több ezer milliárd forintnyi (egykori?) közpénzt kezelő „közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok” (továbbiakban: KEKVA) működésének módosítását célzó tervezetet (továbbiakban: Tervezet).¹

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint, tekintve, hogy

- a felsőoktatást érintő ún. modellváltás kiemelkedő társadalmi ellenállásba ütközött,
- KEKVA formában nem csak felsőoktatási intézményeket fenntartó alapítványok működnek Magyarországon, és
- a Tervezet „Indokolás” című dokumentumában hivatkozott 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat és az „Indokolás”-ban érintett egyéb uniós döntések a KEKVA-kat érintően, illetve hozzájuk kapcsolódóan Magyarország számára allokált uniós források jelentős mértékű felfüggesztéséről döntöttek (lásd részletesen lejjebb),

a törvényileg garantált minimális „társadalmi egyeztetésnél” átfogóbb társadalmi egyeztetésre lett volna szükség és lehetőség. Ráadásul, mint azt Navracsics Tibor közigazgatási és területfejlesztési miniszter kijelentette, a társadalmi egyeztetésre bocsátott Tervezet lényegében megegyezik az általa tavaly, az Európai Bizottságnak bemutatott normaszöveggel.²

A Tervezethez mellékelt hatásvizsgálati lap alapján a Tervezet jelen formájában nyilvánvalóan nincsen összhangban az „Indokolás”-ban megfogalmazott jogalkotói szándékkal. Miközben az „Indokolás” szerint a módosítás azért szükséges, hogy a jelenleg nem hozzáférhető uniós források megnyílhassanak a KEKVA-k előtt, „közt[ük] az Erasmus+ és a Horizont Európa programok” forrásai is, a hatásvizsgálat szerint a Tervezet semmilyen hatással nem lenne a költségvetésre, ahogy versenyképesség-növelő hatása sem lenne. A hatásvizsgálati lap szerint a társadalmi felzárkózást sem segítené elő a Tervezet semmilyen formában, de semmilyen „egyéb” hatást sem fejtené ki.

Amennyiben a hatásvizsgálat valóban ezzel az eredménnyel zajlott, akkor az a Tervezetet önmagában elfogadásra érdemtelennek minősíti. Amennyiben viszont nem készült érdemi hatásvizsgálat, és ennek köszönhetőek az azt összefoglaló lap adatai, a jogalkotó megsértette a jogalkotásról szóló

¹ 2024. évi ... törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény módosításáról, <https://kormany.hu/dokumentumtar/a-kozfeladatot-ellato-kozerdeku-vagyonkezelelo-alapitvanyokrol-szolo-torveny>

² Telex. Navracsics Tibor: Az alapítványi egyetemekkel az égvilágon semmilyen botrány sincs. 2024. október 8., online elérhető: <https://telex.hu/belfold/2024/10/08/navracsics-tibor-erasmus-alapitvanyi-egyetemek-europai-bizottsag-torvenymodositas>

2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdését, ami előírja, hogy „a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű” előzetes hatásvizsgálat elvégzésével kell felmérni a szabályozás várható következményeit. A Magyar Helsinki Bizottságnak a 2022 második felében az Európai Bizottsággal történő megegyezés érdekében vállalt „társadalmi egyeztetéssel” kapcsolatos közel kétéves tapasztalatai alapján, valamint a Tervezet tartalmának ismeretében természetesen az is elképzelhető, hogy valójában nem készült semmiféle érdemi hatásvizsgálat, és egyúttal a Tervezet sem képes betölteni az Indokolásban kifejtett célokat.

Az érdemi hatásvizsgálat hiánya már csak azért is különösen fájó és szembeötlő, mert a Tervezet az uniós jogba ütköző, a magyar költségvetést is hátrányosan érintő helyzetet kíván az „Indokolás” alapján orvosolni, miközben a benne szereplő lépések mindehhez nyilvánvalóan elégtelenek.

A Tervezet mellett közzétett „Indokolás” elnevezésű dokumentum³ a címet leszámítva szóról szóra megegyezik a „Tartalmi összefoglaló” elnevezésű dokumentummal.⁴ Az „Indokolás” alapján az elérni kívánt közpolitikai cél a KEKVA-kat érintő uniós pénzügyi korlátozások feloldása, külön nevesítve az Erasmus+ és a Horizont Európa programokhoz való hozzáférés biztosítását. Az „Indokolás” ugyanakkor, hibásan, ezen pénzügyi korlátozásokat látszólag kizárólag a 2022. december 15-i tanácsi végrehajtási határozathoz köti, miközben a forrásokhoz való hozzáférés más döntések alapján is korlátozott jelenleg. Álláspontunk szerint az ilyen típusú két bekezdéses, általános jogalkotói szándékot bemutató „indokolás” nem felel meg a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 5. § (1) bekezdésében foglaltaknak, amely előírja, hogy a törvény tervezetét és indokolását kell társadalmi egyeztetés keretében kell közzétenni.

A KEKVA-kat érintő, uniós források korlátozásával kapcsolatos uniós döntések rövid áttekintése

Mivel a Tervezet a KEKVA-kat érintő korlátozások feloldása érdekében született, elsődlegesen ezen korlátozások megértése szükséges ahhoz, hogy a Tervezet céljával kapcsolatos súlyos hiányosságok érthetővé váljanak.

Jelenleg három különböző eljárásban, különböző tartalmi és jogi alapokon és különböző mértékben vannak hatályban KEKVA-kat érintő uniós korlátozások és követelmények. Ezek az alábbiak:

- a 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat, mely alapján általános szerződéskötési tilalom áll fenn minden KEKVA-val („feltételelességi eljárás”);⁵
- a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének jóváhagyásáról szóló tanácsi végrehajtási határozat („HET”);⁶
- a DIMOP Plusz és a GINOP Plusz programok jóváhagyásával kapcsolatos európai bizottsági végrehajtási határozatok, melyek alapján az Alapjogi Charta 13. cikkében védett tudomány szabadságának hatékony érvényesülésének hiánya okán ezen alapokból nem lehet KEKVA-knak

³ Elérhető online:

<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/c/c9/c9d/c9d5d758dd9b7947db016bd5fb9df2d91aeb4b7e.pdf>

⁴ Elérhető online:

<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/d/d0/d08/d082b076c09c971cfb7cdf2c84dd2aeaafbdbde52.pdf>

⁵ Az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat 2. cikk 2. bekezdése

⁶ A tanácsi végrehajtási határozat melléklete, C9.R5. intézkedés

forrásokot biztosítani („HEC”).⁷

Míg a feltételelességi eljárás és a HET alatti korlátozások alapvetően átláthatósági, összeférhetlenségi és közbeszerzési szabályok módosításával oldhatóak fel, a HEC alatti zárolások a felsőoktatási intézményeket fenntartó KEKVA-k esetében igényelnek alapvető strukturális változásokat (különös tekintettel azok vezető testületeinek személyi összetételével, kiválasztási szempontjaival, kinevezési szabályaival összefüggésben) annak érdekében, hogy a Charta 13. cikke hatékonyan érvényre jusson.

A Tervezet alapvető hiányosságai

Fentiekkel ellentétben a Tervezet egyfelől kizárólag a felsőoktatási intézményeket fenntartó KEKVA-kkal kapcsolatban állapít meg új szabályokat,⁸ másfelől ezekkel kapcsolatban semmilyen alapvető strukturális változást nem eszközöl, így kísérletet sem tesz a HEC alapján elrendelt zárolások feloldására. Részletesebben kifejtve:

- A Tervezet nem módosítja a KEKVA-kra vonatkozó közérdekű adatok megismerhetőségével kapcsolatos szabályozást, ezzel érintetlenül hagyva a HET-ben és a feltételelességi eljárásban megfogalmazott ezzel kapcsolatos hiányosságokat.
- A Tervezet nem módosítja a KEKVA-k vezető testületeinek (kuratórium, felügyelő bizottság) tagjainak kiválasztásával kapcsolatos azon szabályokat, melyek az alapítói jogoknak a kuratóriumokra történt átruházásával létrejött abszurd kooptálási rendszert lehetővé teszik. Ez a hiányosság önmagában lehetetleníti el, hogy a Tervezet az „Indokolás”-ban megfogalmazott közpolitikai célt elérje.
- A Tervezet, részben a fentiekből következően, érintetlenül hagyja a KEKVA-k feletti közhatalmi ellenőrzés hiányát, ami a feltételelességi eljárás és a HET alapján a korlátozások feloldásának alapfeltétele.
- Azzal, hogy a Tervezet kizárólag a felsőoktatási intézményeket fenntartó KEKVA-kra állapít meg külön szabályokat, az ilyeneket nem fenntartó KEKVA-kra vonatkozó általános forrásallokációs tiltás feloldására még csak kísérletet sem tesz. Természetesen ez eredhet valamilyen jól megfontolt jogalkotói szándékból is, ez az esetleges szándék azonban nem hogy nem derül ki a mellékelt „Indokolás”-ból, de annak megfogalmazása, mint fentebb jeleztük, mintha ezzel ellentétes lenne.

A Tervezet által bevezetni kívánt változásokkal kapcsolatos észrevételek

A Tervezet két lényeges változást kíván eszközölni: egyfelől korlátot vezetne be a felsőoktatási intézményeket is fenntartó KEKVA-k vezető testületeinek tagjainak újraválaszthatóságával és mandátumuk hosszával kapcsolatban, másfelől az Állami Számvevőszék és az Integritás Hatóság számára ezen vezető testületek tagjaival kapcsolatos összeférhetlenségi és integritási feladatokat vezet be.

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a vezető testületek tagjainak újraválaszthatóságát egy

⁷ Az Európai Bizottság 2022. december 22-i C(2022) 10009 sz. végrehajtási határozat 3. cikk 2. bekezdése, valamint az Európai Bizottság 2022. december 22-i C(2022) 10007 sz. végrehajtási határozat 3. cikk 2. bekezdése.

⁸ Tervezet, 2. §

alkalomra korlátozza a Tervezet.⁹ Ugyanakkor a mandátumok időbeli korlátozására tett javaslat¹⁰ álláspontunk szerint feleslegesen bonyolult és indokolatlanul nyújtja ki a jelenlegi tagoknak akár 9+6 évre is a mandátumát. Tekintve, hogy a Tervezet nem nyúl az alapítói jogok átruházásával előállított abszurd kooptálási rendszerhez, figyelembe véve, hogy a jelenlegi tagok átláthatatlan és ismeretlen szempontok alapján lettek kinevezve, a Tervezet a belátható jövőre nézve betonozza be a vezetőtestületeket (illetve a vezetőtestületekhez közel álló érdekköröket), ezáltal a pénzügyi korlátozásokhoz vezető állapotokat.

Ami a bevezetni kívánt új összeférhetetlenségi szabályozást illeti, a Tervezet indokolatlanul állapít meg eltérő szabályokat a már meglévő és a jövőben kinevezendő vezetőtestületi tagokkal szemben, amennyiben előbbiek esetében az Állami Számvevőszék által lefolytatandó vizsgálatot csak egy esetlegesen elnyert pénzügyi támogatásban való részesülést követően írja elő.¹¹ A Tervezet nem teszi világossá, az Állami Számvevőszék mi alapján állapítja meg egy adott személy „függetlenségét, feddhetetlenségét, pártatlanságát és integritását”.¹²

Ráadásul a Tervezet az Állami Számvevőszék álláspontjának csupán a megkérését írja elő kötelezettségként, az így kialakított számvevőszéki vélemény a Tervezet jelenlegi formájában nem bír kötőerővel, attól a kuratórium indokolás nélkül eltérhet.¹³

A Tervezetben vázolt vagyonynyilatkozattételi kötelezettség jelen formájában szintén nem hoz érdemi változást: túl azon, hogy a Magyarországon jelenleg érvényben lévő vagyonynyilatkozati előírások eleve alkalmatlannak bizonyultak céljuk elérésére, a vagyonynyilatkozatok esetleges közzétételéről hallgat a Tervezet, azzal kapcsolatban semmilyen előírást nem tartalmaz. Kivéve, ha az ellenőrzött által alkalmazott „vagyonellenőrnél” rendelt „őrzés” nem tekinthető annak. Ebben az esetben viszont pont a nyilatkozatok nyilvánossága nem látszik biztosítottnak, ellenkezőleg. Ebben a körben sajnos megjegyzendő az a nyilvánvaló tény is, hogy a függőségi viszonyból eredendően önmagában kétséges, hogy érvényesülhet-e a vagyonynyilatkozat intézményének garanciális funkciója.

Végezetül meg kell említeni, hogy a Tervezet anélkül szabna új feladatot az Integritás Hatóságnak, hogy megerősítené a Hatóságnak az ezen feladatellátáshoz elengedhetetlenül szükséges jogköreit, melyek hiányára egyébként a Hatóság a már meglévő, vagyonynyilatkozatok ellenőrzésével kapcsolatos feladatai kapcsán is eredménytelenül hívta fel a figyelmet.¹⁴

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a fennálló problémák legegyszerűbb, leggyorsabb és legkézenfekvőbb megoldása a KEKVA törvény hatályon kívül helyezése lenne, erre azonban láthatóan nincsen meg a szándék a jogalkotó részéről. Ezt figyelembe véve, összességében megállapítható, hogy a Tervezet jelen formájában nem képes a kitűzött jogalkotói cél elérésére, a fentiekben részletesen is bemutatott hiányosságok és a Tervezetben javasolt látszat- és félmegoldások pont azon problémák továbbéléséhez járulnak hozzá, melyek 2022-ben a most feloldani kívánt pénzügyi korlátozások bevezetéséhez vezettek.

⁹ Tervezet 3. §, javasolt új 25/A. §

¹⁰ Tervezet 3. §, javasolt új 25/B. §

¹¹ Tervezet 4. §, javasolt új 25/C. § (6) bekezdés

¹² Tervezet 5. §, javasolt új 25/D. § (1) bekezdés

¹³ Tervezet 5. §, javasolt új 25/D. § (1) bekezdés

¹⁴ Lásd egyebek mellett az Integritás Hatóság 2023. éves beszámolóját:

<https://www.parlament.hu/irom42/07693/07693.pdf#Integritas-Hatosag-Eves-beszamolo-2023-uj.indd%3A.33131%3A27> és az Integritás Hatóság Vagyonynyilatkozatokról Szóló Eseti Jelentését: https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/12/Integritas_Hatosag_Vagyonynyilatkozatok_Eseti_Jelentes_2023-1.pdf.